SOCIEDADE E POLÍTICA

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A UNASUL

geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul

Tiago Nery

ed uerj

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A UNASUL:

GEOPOLÍTICA E EXPANSÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO NA AMÉRICA DO SUL

Tiago Nery

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A UNASUL:

GEOPOLÍTICA E EXPANSÃO DO CAPITALISMO BRASILEIRO NA AMÉRICA DO SUL

ed
uerj

Rio de Janeiro
2021

EdUERJ
EDITORA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Rua São Francisco Xavier, 524 – Maracanã
CEP 20550-013 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil
Tel./Fax.: 55 (21) 2334-0720 / 2334-0721
www.eduerj.uerj.br
eduerj@uerj.br

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/NPROTEC

N445 Nery, Tiago.
A política externa brasileira e a UNASUL: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul / Tiago Nery. - 1. ed. - Rio de Janeiro : EdUERJ, 2021.
380 p. : 14x21 cm ; il.

ISBN 978-65-991111-2-9

1. Brasil – Relações exteriores. 2. América do Sul – Condições econômicas. 3. Geografia política. I. Título. II. Série.

CDU 327(81)

Bibliotecário: Rinaldo C. Magallon CRB-7/5016

À Luiza e Beatriz, canções que iluminam a minha vida.
À Emilia, amor presente nos momentos felizes e difíceis desta travessia.
Aos meus pais, Antonio Carlos e Maria, e ao meu irmão Lucas,
pelo afeto permanente.
À tia Marília Monteiro, saudade imensa de nossas conversas sobre
a história e a vida.

Agradecimentos

A César Guimarães, com quem muito aprendi como ser humano, professor e amigo.

À Maria Regina, fonte de inspiração permanente como acadêmica e amiga.

A Carlos Milani, pela amizade e pelo apoio constante.

À Letícia Pinheiro, pela amizade e pelo carinho de sempre.

Aos amigos e familiares que me acompanham nessa estrada de pó e esperança, cuja existência foi fundamental nessa longa travessia.

A Breno Bringel, pelos primeiros passos para esta publicação.

A José Szwako e à Cristina Buarque, pelo apoio decisivo para que este sonho se tornasse realidade.

À Juliana Rocha, por sua inestimável ajuda na fase final de preparação do livro.

Ao IESP/UERJ, instituição responsável pela formação de inúmeros pesquisadores de ciências sociais ao logo da história, a que devo parte fundamental de minha formação acadêmica e humana.

À EdUERJ, na pessoa do Prof. João Feres Jr., por tornar este sonho concreto.

Os americanos do Sul não se conhecem uns aos outros.
Manoel Bomfim

Los pueblos que no se conocen, han de darse prisa para conocerse,
como quienes van a pelear juntos.
José Martí

A rebelião dos fracos chama-se violência.
A violência dos poderosos chama-se impunidade.
Carlos Fuentes

Lista de abreviaturas e siglas

AIC	Agenda de Implementação Consensuada
Aladi	Associação Latino-Americana de Integração
Alalc	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA-TCP	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Alcsa	Área de Livre Comércio Sul-Americana
Apec	Asian-Pacific Economic Cooperation
API	Agenda Prioritária de Projetos de Integração
Asean	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BDC	Banco de Desenvolvimento da Coreia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
C&T	Ciência e Tecnologia
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAFTA–DR	Tratado de Livre Comércio entre República Dominicana, América Central e Estados Unidos
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAN	Comunidade Andina de Nações
Caricom	Comunidade do Caribe
CCT	Comitê de Coordenação Técnica

CDE	Comitê de Direção Executiva
CDS	Conselho Sul-Americano de Defesa
CEED	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CES	Conselho Energético Sul-Americano
CEU	Conselho Eleitoral da Unasul
CGDECAS	Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul, Central e Caribe
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Cosiplan	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
COSUCTI	Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRA	Contingency Reserve Arrangement
CSC	Conselho Sul-Americano de Cultura
CSDS	Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social
CSE	Conselho Sul-Americano de Educação
CSEF	Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças
CSN	Comunidade Sul-Americana de Nações
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSPMD	Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas
CSS	Conselho de Saúde Sul-Americano
CTA	Centro Técnico Aeroespacial
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas

DOT	Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional
EID	Eixos de Integração e Desenvolvimento
Embraer	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
Fed	Federal Reserve
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Flacso	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FMI	Fundo Monetário Internacional
Focem	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
Fonplata	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GATS	Acordo sobre o Comércio de Serviço
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GTE	Grupo Técnico Executivo
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IED	Investimento Externo Direto
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
ISAGS	Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
JBD	Banco de Desenvolvimento do Japão
KfW	Kredintaltanlt fur Weidarufban
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MNA	Movimento Não Alinhado
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
Nafinsa	Nacional Financeira
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte
NDB	New Development Bank
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	Organização do Tratado da Cooperação Amazônica
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAE	Plano de Ação Estratégica
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PBF	Programa Bolsa Família
PEI	Política Externa Independente
PFL	Partido da Frente Liberal
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPT	Presidência Pro Tempore

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTI	Programas Territoriais de Integração
Rebrip	Rede Brasileira de Integração dos Povos
SGP	Sistema Geral de Preferências
SOP	Standard Operating Procedures
SPD	Partido Social-Democrata Alemão
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TIPNIS	Território Indígena Parque Nacional Isidoro Sécure
TPP	Trans-Pacific Partnership
TRIMS	Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
TRIPS	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UE	União Europeia
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
WIC	West-Indische Compagnie

Sumário

Prefácio: a política e a economia da política externa brasileira

Neste livro, Tiago Nery analisa a economia política da política externa brasileira e as tensões que dela derivam. Escrito originalmente como sua tese de doutorado, defendida no IESP/UERJ em 2015, o livro representa uma contribuição importante para um tema caro aos estudos sobre a inserção internacional do Brasil: a relação entre política externa e projeto de desenvolvimento. A tensão entre a dimensão política e econômica da política externa é examinada ao nível macro, sistêmico, da relação entre Estado e capitalismo; na dimensão regional, entre os projetos políticos de regionalismo e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul; e no nível micro, nacional, entre as orientações de política externa das distintas coalizões políticas e o modelo de desenvolvimento dominante.

Com base nesta estrutura analítica, o autor apresenta um modelo de análise instigante para o estudo da política externa. Ao invés de avaliar os pesos explicativos de cada um dos determinantes localizados em três diferentes níveis de análise, ao modo do clássico de Kenneth Waltz, *O Homem, o Estado e a Guerra*, Tiago considera cada um deles como um contexto específico para compreender eventuais resultados que podem ser produzidos em outro nível de análise. Dessa forma, por exemplo, o contexto global em que há a inserção internacional do Brasil e sua política externa inclui sua condição de semiperiferia no sistema capitalista e, simultaneamente, sua localização espacial, geopolítica, no Hemisfério Ocidental, hegemonizado pelos EUA; tal condição já estabelece determinados parâmetros para

a inserção internacional do Brasil e sua política externa. A interação entre o contexto regional e o nacional já é mais interdependente. Por seu tamanho, o Brasil é um fator para a configuração geopolítica e econômica regional e a sua conjuntura, ao mesmo tempo, impacta sobre os graus de liberdade da ação externa do país.

Contudo, o contexto é mutável e por isso sempre existe espaço para a agência da política externa, diante das contradições entre Estado e capitalismo e as especificidades do capitalismo nos países periféricos. Utilizando-se do conceito de conjunturas críticas, como momentos de transformações profundas em que os determinantes estruturais se afrouxam e abrem espaço para a ação dos agentes, pode-se dizer que o livro de Tiago Nery focaliza um desses momentos e suas implicações para a política externa brasileira. No plano global, a tensão permanente entre as duas lógicas de poder, a territorial e a do capital, gerou uma configuração de poder marcada pela desconcentração do ordenamento unipolar que vigorou logo após a Guerra Fria e a formação dos grandes países capitalistas periféricos representados no BRICS. Os anos 2000 constituíram, assim, uma janela de oportunidade para políticas externas mais assertivas na semiperiferia, simultaneamente à crise no capitalismo avançado e ao fracasso das experiências de reforma neoliberais na América Latina. É nesse quadro que se observa uma mudança de orientação política nos governos da América do Sul, com o início do ciclo progressista que vai abarcar praticamente todos os países da região, com a exceção mais clara da Colômbia. Aos anos 1990, quando as forças neoliberais eram hegemônicas, seguiu-se o ciclo de governos progressistas que, no Brasil, foi protagonizado pelos governos do PT.

As consequências da experiência de governos sustentados por duas coalizões ideologicamente distintas para o modelo de desenvolvimento e a política externa são amplamente examinadas no capítulo 3 do livro. A análise dos programas de governo de política externa do PSDB e do PT, no período de 1994 a 2014, evidencia as diferenças relevantes entre eles, excetuando-se a convergência com respeito à

reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Contudo, os partidos conferem pesos distintos aos países do Norte, no caso do PSDB, enquanto o PT prioriza as relações Sul-Sul. Tiago Nery observa que a palavra "Sul" sequer é mencionada pelo PSDB. Divergências claras também se manifestam no que diz respeito às negociações da ALCA, com o último disposto a algum tipo de acordo e o PT frontalmente oposto à iniciativa. Contudo, é no plano regional que as diferenças são mais acentuadas. Citando Nery: "Enquanto o PSDB defende a flexibilização do Mercosul e a assinatura de acordos de livre comércio com outras regiões, o PT enfatiza a necessidade de fortalecer o bloco e ampliar a integração sul-americana, destacando a importância de organizações como a Unasul".

Essas evidências apontam para três implicações importantes. A primeira delas é a vinculação explícita entre os respectivos modelos de desenvolvimento e a política externa. As diferenças acima apontadas refletem modelos distintos de cada uma das coalizões – as reformas de mercado e a abertura econômica, no caso do PSDB, e o retorno do neodesenvolvimentismo, no do PT. Ademais, as questões regionais tendem a dividir mais as respectivas coalizões, e as diferenças domésticas acabam sendo projetadas para o nível regional. O autor chama a atenção para um dado importante. A partir de 2002, a chegada do PT ao poder deslocou o PSDB para uma posição de centro-direita no que diz respeito ao Mercosul, passando a defender sua flexibilização, aprofundamento de sua dimensão comercial e denúncia de uma alegada politização do processo de integração regional levado a cabo pelos governos do Partido dos Trabalhadores. Não poderia ser mais clara a interação entre o nível nacional e o contexto regional em que o último acaba sendo impactado pelas respectivas projeções das orientações políticas domésticas dos países da área e vice-versa.

A última implicação é, talvez, a mais importante porque diz respeito à discussão teórica e analítica em curso na literatura pertinente sobre a natureza da política externa como uma política pública, discussão que é objeto de uma extensa revisão bibliográfica pelo

autor. A aceitação dessa propriedade da política externa passa pelo entendimento de que esta é a projeção externa do projeto de país e como tal reflete as ideias e os interesses da coalizão dominante, em um determinado momento, assim como é inevitável a sua politização e o conflito entre diferentes projetos de inserção internacional. Ainda que a política externa apresente algumas características particulares por atuar no ambiente externo e esteja sujeita a parâmetros condicionantes de sua atuação derivados de sua inserção particular na economia capitalista e localização geográfica na área de influência norte-americana, existe suficiente margem de manobra para que ela reflita sua base de apoio doméstico. Mas a descontinuidade de algumas políticas ao longo do tempo, como é o caso em particular do regionalismo sul-americano, analisada neste livro, é evidência suficiente que a política doméstica importa para a política externa.

Os dois últimos capítulos do livro estão voltados para a análise do padrão de regionalismo posto em prática pelos governos do PT – distinto daquele implementado pelos governos do PSDB – e para as tensões existentes entre o projeto político, consubstanciado na criação da Unasul, e a expansão regional do capitalismo brasileiro. Com relação à política sul-americana dos governos PT, Tiago ressalta que um de seus principais objetivos era a criação de uma forte identidade sul-americana, historicamente fragilizada pela inserção da região na área de influência geopolítica e econômica dos EUA. Por outro lado, a criação da Unasul tinha por base estabelecer um espaço institucional comum, com a participação de todos os países sul-americanos, capaz de superar a diversidade de modelos de inserção comercial, bem como projetos de política externa distintos e alinhamento político. Por essa razão, a organização foi concebida como uma entidade eminentemente política, o que provocou a crítica constante da oposição no Brasil. A expansão da fronteira econômica brasileira na região gerou uma tensão com o projeto da política regional. O autor analisa detidamente essa tensão e as ambiguidades expressas pelos nossos vizinhos. Os conflitos foram

mais acentuados quando os investimentos se concentravam "em setores intensivos de recursos naturais ou na construção civil". O ponto que distingue a expansão do capitalismo brasileiro é a seguinte observação do autor: "o país não exporta seus instrumentos de coerção para outros povos", nem impõe condicionalidades políticas ou econômicas. Diplomatas equatorianos, em entrevistas realizadas, declararam preferir que sejam empresas brasileiras a investir no país desde que respeitem a legislação vigente.

Na verdade, naquele período o Brasil enfrentou o que a literatura especializada denomina o paradoxo do poder regional, em que os vizinhos, mesmo que reconheçam potenciais benefícios na cooperação com os poderes regionais, temem a dominação e as práticas coercitivas. A despeito da tensão e das ambiguidades, o saldo da política regional brasileira é amplamente favorável. A Unasul teve papel protagônico na mediação e solução de conflitos interestatais, contribuindo, dessa forma, para uma eventual consolidação da ideia de que os problemas regionais deveriam ser objeto da ação exclusiva dos países da região. Da perspectiva de vários de nossos vizinhos, os investimentos brasileiros trazem a experiência das empresas brasileiras e o financiamento de longo prazo, via BNDES, carentes no contexto nacional de muito deles.

Infelizmente as inovações dos governos do PT na política regional não tiveram tempo de se consolidar, sendo bruscamente interrompidas em 2016 com o abandono dos setores empresarias da coalizão de apoio dos governos do partido, o impedimento de Dilma Rousseff, a chegada ao poder do governo Temer e a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018. Na conclusão, Tiago Nery analisa o retrocesso na política brasileira desde então, agravado após a inauguração do governo de extrema-direita de Bolsonaro, o retorno da lógica da aquiescência na política externa, o refluxo dos investimentos internacionais de empresas brasileiras envolvidas nos processos da Lava Jato e o desmonte de toda a arquitetura institucional sul-americana, construída nos governos do PT.

Diante do atual retrocesso brasileiro, o livro de Tiago Nery é uma fonte valiosa de análise desse período de inovações significativas na política externa, nos planos global e regional, cuja cultura estratégica pautou-se pelo mote da autonomia diante de um contexto internacional assimétrico e desfavorável aos interesses do país.

Algumas questões para reflexão posterior para aqueles interessados em temas de política externa derivam diretamente da excelente análise de Tiago Nery sobre a relação entre modelo de desenvolvimento, coalizões políticas e política externa. Até a crise do modelo de inserção internacional do Brasil, ao final dos anos 1980, com base na industrialização por substituição de importações, observou-se a hegemonia de uma cultura estratégica comum com base em duas ideias-chave: autonomia e desenvolvimento. Como argumenta Nery, durante a vigência do projeto nacional-desenvolvimentista, a dimensão estrutural se sobrepôs aos elementos de natureza político-ideológica, responsável pela alegada continuidade da política externa. À crise daquele modelo nos anos 1990, seguiu-se uma guinada significativa na economia política interna e externa com a hegemonia das ideias neoliberais e o fim do consenso desenvolvimentista entre setores das elites econômica, política e burocrática. Essa hegemonia durou pouco mais de uma década e foi substituída com a chegada ao poder de uma coalizão reunida em torno dos governos do PT, aglutinando setores políticos de esquerda e centro-esquerda nos partidos, burocracias públicas, movimentos sociais, setores empresariais e sindicatos. Este é o momento estudado neste livro e talvez um dos mais ricos em inovações na política externa. Mas, assim como na década de 1990, iniciativas de política externa não contaram com o apoio de todos os setores de elite, razão pela qual em ambos os períodos a inserção internacional do país foi objeto de disputa política entre forças políticas e ideológicas antagônicas. A baixa coesão das elites e a frágil penetração na sociedade mais ampla contribuíram para que muitas das inovações em política externa desse último ciclo político não se institucionalizassem. Na atualidade, vivemos um novo ciclo

político à direita e o retrocesso de praticamente todas as iniciativas do passado recente.

A experiência histórica de outros países que ascenderam na estratificação internacional demonstra que a coesão das elites e a hegemonia de uma cultura estratégica comum nas elites e na sociedade mais ampla são condições necessárias para tal emergência. Essa constatação pode ser um consolo para aqueles que, repudiando o presente *status quo,* projetam, a curto e médio prazos, o tempo de duração da política de aquiescência do atual governo. Mas, sobretudo, lança uma interrogação para os estudiosos e praticantes da política internacional brasileira: por que depois da crise do modelo nacional-desenvolvimentista não mais se constituiu a situação de hegemonia de uma cultura estratégica comum na sociedade e na política brasileiras? A leitura deste livro fornece pistas instigantes para se responder à essa questão.

Maria Regina Soares de Lima
Professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da
UERJ – IESP/UERJ
Rio de Janeiro, julho de 2019

Apresentação

O presente livro é resultado da tese de doutorado que apresentei ao programa de ciência política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Entre 2011 e 2015, tive a felicidade de estudar neste renomado instituto, sucessor do antigo IUPERJ. Foi um período de muito aprendizado, quando pude conviver com pessoas extraordinárias do ponto de vista acadêmico e humano, a exemplo dos professores César Guimarães, Maria Regina Soares de Lima e Carlos Milani.

A paixão pela América Latina, que me acompanha desde a adolescência, havia se materializado pela primeira vez durante o mestrado na PUC-Rio, quando escolhi o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como objeto de estudo. Anos depois, essa mesma paixão seria responsável pela escolha da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) como núcleo do meu projeto de pesquisa de doutorado.

A pesquisa transcorreu em um contexto marcado por grandes transformações no mundo e na região: o fim do *boom* das *commodities*, após quase uma década de elevação dos preços provocada pela demanda chinesa; a modificação da geopolítica mundial, com a institucionalização do BRICS, bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e de outras coalizões entre os países do Sul; a ofensiva dos Estados Unidos por meio da proliferação de acordos de livre comércio com diferentes países e regiões; e a diminuição do ímpeto integracionista na América do Sul a partir da segunda década deste século.

O grande estímulo para a realização da pesquisa foi tentar entender as mudanças na América do Sul, e especialmente no Brasil, após a vitória das forças progressistas em diferentes países sul-americanos na primeira década do século XXI. Os novos governantes adotaram políticas sociais inclusivas e políticas externas autônomas, que resultaram em um novo regionalismo caracterizado pela diversidade, cuja principal expressão é a Unasul. O surgimento da Unasul coincidiu com a expansão da fronteira econômica brasileira na região. Assim, entre as motivações que deram origem a este trabalho, destaca-se o intuito de analisar as tensões entre as dimensões política e econômica da política externa brasileira.

Desde o início da pesquisa, procurou-se evitar um trabalho que se apoiasse basicamente em teorias de relações internacionais ou de integração regional. Portanto, procurou-se realizar um estudo que partisse da política externa brasileira para analisar sua vertente geopolítica, centrada na Unasul, e sua dimensão econômica, baseada no modelo de desenvolvimento brasileiro e em sua expansão regional. Para isso, foi necessário fazer um esforço interdisciplinar que mobilizou teorias de relações internacionais, teorias do imperialismo e do sistema-mundo, teorias da política burocrática, análise de política externa, economia política internacional, geografia e ciência política. Com base nessas contribuições teóricas, buscou-se escrever uma obra que analisasse os níveis doméstico e sistêmico da política externa brasileira.

O sistema interestatal capitalista foi formado a partir da convergência entre o poder expansivo de alguns Estados nacionais e a lógica da acumulação de capital. Ao longo dos séculos, o Estado nacional afirmou-se como a unidade que melhor combina as estratégias coercitivas e capitalistas, conseguindo eliminar concorrentes como as cidades-Estado e os impérios. Foram as lutas constantes entre os Estados que criaram as possibilidades de afirmação do capitalismo no Ocidente. Foi dentro de um sistema formado por entidades territoriais competitivas que se forjou o regime de acumu-

lação capitalista que se converteria no grande diferencial de poder europeu em relação ao resto do mundo. A partir do século XVI, ocorreu a expansão desse sistema. Como afirma Charles Tilly (1996, p. 238), "em 990 d.C., nada existia que se assemelhasse a um sistema europeu de estado. Por volta de 1990 d.C., um sistema que antes era primordialmente europeu havia explodido até abranger quase o globo inteiro".[1]

A análise parte das relações simbióticas entre Estado e capitalismo e avança procurando entender o lugar do Brasil e da América do Sul na nova geografia do poder global. A mundialização ou globalização tem origens geopolíticas e não apenas econômicas ou tecnológicas. Com a globalização, houve um aumento das contradições entre o externo e interno. O território e as normas públicas que o regem continuam nacionais, ainda que ocorra uma crescente influência de forças externas. As fronteiras entre o nacional e o internacional diluíram-se, intensificando a participação de interesses domésticos no processo decisório da política exterior. Por isso a importância de investigar a influência dos atores domésticos na formulação e na execução da política externa, analisando-se as relações entre a política externa brasileira e as coalizões de poder, com destaque para os partidos políticos.

O livro analisa a trajetória da consolidação do capitalismo no Brasil, destacando as especificidades da industrialização periférica. Para Alexander Gerschenkron (2015), o desenvolvimento de um país atrasado é muito diferente em relação a um país adiantado, não apenas no tocante à velocidade do desenvolvimento, mas em relação às estruturas produtivas e organizacionais que emergem desses processos. Dessa forma, procura-se entender as características do capitalismo brasileiro e do seu posterior processo de internacio-

---

[1] A análise de Max Weber (2006) vai nessa direção quando afirma que é o Estado racional e territorializado que assegura ao capitalismo as possibilidades de subsistência; enquanto ele não ceder lugar a um império mundial, o capitalismo perdurará.

nalização. Ademais, pretende-se analisar o histórico vínculo entre o modelo de desenvolvimento e a diplomacia brasileira. Durante o nacional-desenvolvimentismo, a política exterior converteu-se em vetor do modelo de industrialização por substituição de importações. No governo Fernando Henrique, a política externa tornou-se subsidiária à estabilidade macroeconômica e às reformas liberalizantes aplicadas. Já nos governos Lula e Dilma, a política externa teve o neodesenvolvimentismo entre seus pilares.

Nos últimos trinta anos, o Brasil ampliou significativamente sua presença na região. Em meados dos anos 1990, a diplomacia brasileira passou a priorizar o conceito de América do Sul, e não mais o de América Latina. Ao final do seu governo, Fernando Henrique promoveu a primeira reunião de todos os presidentes sul-americanos e apresentou um projeto de integração física regional, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). No entanto, somente no governo Lula a integração da América do Sul tornou-se uma prioridade da política externa brasileira, por meio de iniciativas que transcendiam a esfera puramente comercial. Além de aprofundar o Mercosul, o Brasil teve uma atuação destacada na criação da Unasul.

Diferentemente de outros instrumentos de integração, a Unasul é um espaço multilateral de coordenação e cooperação política. Uma de suas principais características é a pluralidade de seus membros, que incluem governos com distintos signos ideológicos e que pertencem a diferentes esquemas integrativos. A Unasul também representa um momento de afirmação da autonomia sul-americana. Parafraseando Hélio Jaguaribe (1954), ela contribuiu para romper com a absurda tese de que os países da região só devem se relacionar entre si mediante os mesmos vínculos que relacione cada um deles aos Estados Unidos.

O objetivo geral desta obra é analisar a política externa brasileira e suas dimensões política e econômica, verificando em que medida a dimensão política da diplomacia do país é afetada pela

expansão das empresas brasileiras na região. A fim de compreender melhor a tensão entre as lógicas diplomática e econômica, a pesquisa envolveu extenso levantamento bibliográfico - livros, documentos, artigos acadêmicos e jornalísticos –, além de entrevistas com atores estatais (diplomatas), integrantes da Unasul e da sociedade civil.

Entre outubro de 2014 e julho de 2015, realizei quatro entrevistas em Quito, duas em Brasília e uma em São Paulo (esta última via Skype). Entre os membros do Itamaraty, entrevistei Fernando Simas, então embaixador do Brasil no Equador, e João Carlos Parkinson, diplomata responsável pela Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul, Central e Caribe (CGDECAS). Entre os equatorianos, destacam-se as entrevistas feitas com Jorge Acosta Arias, representante do Ministério das Relações Exteriores do Equador na Unasul, e Francisco Carrión Mena, ex-chanceler do país e professor da Flacso. Na sede da Unasul, tive a oportunidade de entrevistar Diego Cardona, chefe de gabinete do ex-presidente colombiano Ernesto Samper, que na época havia acabado de assumir o cargo de secretário-geral da organização. Na CNI, em Brasília, entrevistei a gerente-executiva Soraya Rosar. Por fim, entrevistei, via Skype, Gonzalo Berrón, pesquisador e membro da Rebrip.

O livro está organizado em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta o marco teórico da obra. Inicialmente, utilizam-se abordagens como a análise de política externa e a teoria da política burocrática, responsáveis pelo esforço de integração entre os níveis doméstico e internacional da política exterior. Em seguida, faz-se uma análise estrutural das relações históricas entre Estado e capitalismo, destacando a tensão permanente entre a lógica territorial dos Estados nacionais e a lógica da acumulação de capital; para isso, mobilizam-se alguns teóricos do imperialismo e do sistema-mundo. Investiga-se a especificidade da hegemonia norte-americana, baseada na sociedade de mercado criada originalmente naquele país, e sua expansão mundial após a Segunda Guerra Mundial. Ademais, são analisadas as principais con-

tribuições da CEPAL para a compreensão da dinâmica capitalista nos países periféricos. Por fim, analisa-se a globalização financeira, que possui uma nítida dimensão geopolítica.

O segundo capítulo investiga as relações entre política externa, modelo de desenvolvimento e coalizões políticas. Durante o nacional-desenvolvimentismo, a política externa brasileira converteu-se em vetor do modelo de industrialização e apoiou-se em duas ideias-chave: a busca da autonomia e do desenvolvimento econômico. Ao contrário das teses que defendem que essas ideias seriam características constantes da política externa brasileira, destaco que o significado concreto desses eixos explicativos varia de acordo com o sistema internacional e as coalizões políticas domésticas. Com a crise do desenvolvimentismo, elementos políticos e ideológicos ganharam relevância na dinâmica da política externa brasileira. A democratização e a globalização contribuíram para politizar a política exterior, que incorporou novos temas e atores. Ao analisar a relação entre política externa e partidos políticos, faço uma comparação entre os programas partidários de PSDB e PT nas eleições de 1994 a 2014. Em seguida, analiso o governo Fernando Henrique, as reformas neoliberais e a política externa de adesão aos regimes internacionais. Ao final, faz-se um balanço dos governos do PT, dos dois mandatos de Lula e do primeiro de Dilma. Nesse período, a política externa reincorporou metas de desenvolvimento e priorizou as coalizões Sul-Sul e a integração política da América do Sul.

O terceiro capítulo analisa as transformações geopolíticas contemporâneas, as diferentes tentativas de integração latino-americana e o processo de criação da Unasul. Com base em textos clássicos e contemporâneos, destaca-se a relevância da geopolítica no mundo de hoje. A atualidade do conceito de Sul fica evidente com a nova agenda de ativismo e as formas de articulação entre os países em desenvolvimento, envolvendo o BRICS, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o G-20. Em seguida, analiso a política externa brasileira para a região e as primeiras propostas de integração. Nos anos

1990, a hegemonia neoliberal e a proposta de integração hemisférica estadunidense levaram a uma homogeneização dos países latino-americanos. Com a ascensão dos governos progressistas, muitos países adotaram políticas externas mais autônomas, resultando em um novo regionalismo caracterizado pela diversidade. O capítulo termina com uma análise da Unasul, das suas características institucionais e da sua importância como fórum de concertação política, que projeta geopoliticamente a América do Sul no sistema internacional.

O quarto capítulo procura analisar a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul e seu impacto nos países vizinhos e na dimensão política da diplomacia brasileira. Inicialmente, traça-se um paralelo entre os modelos de desenvolvimento do Leste Asiático e da América Latina. Ao contrário dos países latino-americanos, os asiáticos realizaram profundas reformas estruturais, fortaleceram as capacidades estatais e criaram empresas líderes em setores dinâmicos, provocando uma segmentação entre os países de industrialização tardia. Em seguida, destaca-se a atuação das transnacionais brasileiras na região. A presença econômica do país no entorno, que contou com o apoio do BNDES, ganhou impulso no governo Lula, convertendo-se em uma das vertentes da política externa. O impacto negativo das grandes obras e a dominância de alguns mercados regionais atingiram a agenda diplomática. No entanto, observa-se que a atuação das empresas brasileiras costuma ser superdimensionada. Por fim, analisam-se as mudanças ocorridas no projeto de integração física centrado na IIRSA, desde seu lançamento até sua incorporação pela Unasul.

Na conclusão, além de fazer um balanço da obra, procuro analisar de maneira sintética as razões que levaram à desagregação da coalizão produtivista liderada pelo PT e à ruptura institucional em 2016, destacando os impactos provocados pela reorientação da política externa brasileira, que abandonou um projeto de inserção autônoma do país. Além disso, analiso de maneira sucinta o significado da eleição de Jair Bolsonaro, primeiro presidente de

extrema-direita, nas eleições presidenciais de 2018. Enquanto no âmbito doméstico o novo governo tem desconstruído o pacto social-democrata de 1988, sua política externa adotou um "alinhamento automático" com os Estados Unidos num grau inédito na história diplomática do país, levando à implosão da Unasul.

Desde a defesa da tese, em 2015, ocorreram mudanças sistêmicas com impactos na região e no Brasil, colocando em risco a Unasul. No âmbito sistêmico, Washington passou a reagir à ameaça representada pelos chamados "Estados revisionistas", representados no BRICS, e sobretudo à ascensão da China. Na esfera regional, a contraofensiva conservadora desestabilizou os governos progressistas, a exemplo dos golpes ocorridos em Honduras, em 2009, no Paraguai, em 2012, e na Bolívia, em 2019. No Brasil, a ruptura institucional levou ao afastamento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e à injusta prisão do ex-presidente Lula, em 2018. O controverso processo de *impeachment* ou golpe parlamentar levou ao poder uma coalizão conservadora com o objetivo central de reverter o projeto regional que começou a ser estruturado a partir da eleição de Lula, em 2002, que incluía um movimento associado de reposicionamento estratégico do Brasil e da América do Sul no mundo.[2]

No romance *O general em seu labirinto*, Gabriel García Márquez relata os últimos dias de Simón Bolívar. Na obra, há uma passagem memorável, envolvendo uma discussão entre o Libertador e um europeu: "Não tentem nos ensinar como devemos ser, não tentem nos tornar iguais a vocês, não pretendam que façamos em vinte anos o que vocês fizeram tão mal em dois mil" (Márquez, 2014, p. 130). Durante anos, os processos de integração da América Latina foram

[2] Ao contrário dos golpes militares, os golpes parlamentares em democracias representativas dispensam a liderança e a violência institucional aberta, armada ou jurídica. O golpe parlamentar consiste na utilização dos mecanismos procedimentais normais das instituições em favor de objetivos ilegítimos. No Brasil, sucessivas derrotas eleitorais levaram a elite econômica do país, conquanto compensada pelos governos do PT, a associar-se aos setores preconceituosos de classe média visando à interrupção da supremacia eleitoral das forças políticas trabalhistas (Santos, 2017).

analisados com base em lentes conceituais importadas, que tomavam o caso europeu como paradigma (aliás, a importação acrítica de ideias não se restringe a essa questão). Na primeira década do século XXI, a política externa brasileira procurou trilhar um caminho próprio, contribuindo para a construção de um regionalismo pós-liberal, cujo principal símbolo é a Unasul. No entanto, a atual onda conservadora no Brasil e no mundo tende a intensificar os retrocessos sociais e os obstáculos a qualquer projeto progressista. Diante dessa realidade, os setores progressistas devem propugnar uma frente ampla para resistir aos retrocessos e retomar um projeto nacional de inclusão social associado a políticas externas autônomas, sobretudo em relação à potência hegemônica.

1. Sistema interestatal capitalista, política externa e autonomia

Este capítulo trata das relações entre política externa, sistema econômico internacional e autonomia. Na primeira seção, são analisadas as dimensões sistêmica e doméstica da política externa. A partir da crítica ao neorrealismo e à sua visão unitária do Estado como ator racional, procura-se analisar as inter-relações entre as variáveis estruturais e os múltiplos determinantes internos dos Estados. Para isso, são utilizadas abordagens teóricas, como a análise de política externa e a teoria da política burocrática, responsáveis por um esforço de integração entre os níveis doméstico e internacional. Destaca-se a importância das burocracias e das coalizões políticas nos processos de formulação e implementação da política externa, assumida como uma política pública sujeita aos jogos estratégicos entre atores em luta pelo poder. Apesar de características que apontam para uma política de Estado, como o peso da burocracia e o caráter incremental das mudanças, a política externa brasileira é também uma política pública e sofre mudanças que afetam sua agenda e seus atores, tanto por motivos sistêmicos quanto por razões internas.

A segunda seção traça um panorama histórico das relações entre Estado e capitalismo, poder e dinheiro. Analisa-se o surgimento do novo modo de produção na Europa, responsável pela criação simultânea de um sistema interestatal e de um sistema transacional, a partir do qual se formou o mercado global. Para analisar a relação entre a acumulação de capital e a expansão do poder do Estado, utilizam-se abordagens de alguns teóricos do imperialismo

e do sistema-mundo. Essa relação ocorre por meio da fusão de duas lógicas opostas, ainda que entrelaçadas, de poder: a lógica capitalista e a lógica territorial. Embora não seja o único ator num mundo com elevado grau de complexificação, o Estado continua sendo a entidade política mais capacitada para combinar essas duas lógicas. De modo sintético, a seção analisa as principais contribuições da CEPAL, com destaque para o conceito de centro-periferia e a dinâmica do capitalismo nos países periféricos. Destaca-se, ainda, a tensão permanente entre capitalismo e sistema interestatal.

A terceira seção trata da atual ordem econômica internacional e de sua geografia do poder, cuja compreensão requer uma análise da especificidade da hegemonia exercida pelos Estados Unidos, a qual tem sua origem na expansão da sociedade de mercado e do regime de acumulação fordista. A ordem mundial pós-1945, baseada nos acordos de Bretton Woods, procurou generalizar nos países desenvolvidos o contrato social do consumo de massas, o keynesianismo e o planejamento econômico. No entanto, o *embedded liberalism* e as instituições nunca se generalizaram para os países periféricos. De maneira sucinta, observam-se as peculiaridades da industrialização periférica e o papel do Estado e do capital estrangeiro nesse processo. São analisados, ainda, o novo regime de acumulação, o fim de Bretton Woods e as reformas pró-mercado que se difundiram nas décadas de 1980 e 1990, destacando-se seu impacto nos países da periferia. Além disso, destaca-se a ascensão da China e do BRICS, que poderão contribuir para tornar a ordem internacional mais híbrida e menos liberal, apesar de os Estados Unidos continuarem exercendo enorme influência econômica, política e militar.

Na quarta seção, discute-se o conceito de autonomia, que tem sido objeto do campo de análise da política externa na América Latina. Analisa-se brevemente a criação da Unasul, vertente política da integração regional. O novo organismo, que surgiu após a ascensão de partidos progressistas, projeta geopoliticamente a América do Sul e contribui para a inserção autônoma da região no

sistema internacional, sobretudo frente aos Estados Unidos. Por fim, chama-se a atenção para o processo de internacionalização das empresas brasileiras no subcontinente, que tem tornado conflituosa as relações entre a dimensão política e econômica do projeto de integração centrado na Unasul. Essa tensão gera enormes desafios tanto para a política externa brasileira quanto para o futuro da integração sul-americana. O capítulo se encerra com uma breve síntese das principais temáticas tratadas ao longo das seções.

1.1 As dimensões sistêmica e doméstica da política externa

As relações internacionais e a política doméstica encontram-se, de alguma forma, emaranhadas. Apesar de não serem idênticas e possuírem características próprias, as duas esferas são sobrepostas. Nesse sentido, o interno e o externo devem ser vistos como duas extremidades de um eixo *continuum*, e não dimensões radicalmente demarcadas. Devido ao fato de a ação recíproca entre o doméstico e o internacional ser constante e complexa, e de ambos se encontrarem inter-relacionados, faz-se necessária uma abordagem que articule os dois níveis de análise.

Ao analisar as relações externas pelo ângulo do processo decisório doméstico, é possível observar como algumas características do sistema internacional são influenciadas por considerações políticas internas. Os sistemas se tornam bipolar ou multipolar, equilibrados ou desequilibrados, nuclearizados ou livres de armas nucleares, por causa da interdependência entre múltiplas decisões. Por isso, a política internacional não deve ser concebida com um fato dado, exógeno e pré-determinado, independente das escolhas dos atores. Na realidade, ela é formada pelas consequências agregadas de decisões individuais e coletivas. Uma análise incapaz de relacionar conjuntamente as esferas doméstica e internacional pode tornar-se pouco convincente. Assim, interpretações abrangentes devem integrar a

alta política das relações externas com as lutas cotidianas da política doméstica (Bueno de Mesquita, 2002; Hill, 2003).

Durante muitos anos, o realismo foi a abordagem dominante no estudo das relações internacionais. Em 1979, Kenneth Waltz publicou *Theory of International Politics*, criando o neorrealismo, também conhecido como realismo estrutural, uma variante do realismo clássico. Com sua teoria sistêmica, Waltz enfatizou as propriedades relacionais – poder econômico e militar – como os principais determinantes da ação internacional dos Estados. Estes foram definidos como atores unitários e iguais (*like units*), cujas características internas (instituições socioeconômicas, ideologia dos governos, liderança política) seriam irrelevantes. Ao sobrepor o sistema internacional (descentralizado e anárquico) ao sistema doméstico (centralizado e hierárquico), o neorrealismo relegou os condicionamentos internos a um plano inferior. Isso não quer dizer que esses condicionamentos não tivessem nenhum papel, pois os governantes, em suas decisões de política externa, seriam influenciados por fatores domésticos. No entanto, tais fatores eram vistos como um ruído desconcertante, uma fonte perturbadora de escolhas racionais (Amorim Neto, 2011; Waltz, 1979).

De acordo com Waltz (1996), nem realistas nem outras correntes teóricas acreditam que elementos domésticos (*unit-level*) sejam passíveis de exclusão de uma análise de política externa. A questão que se coloca não é o que pode ser excluído de uma abordagem de política externa, mas o que pode ser incluído em uma teoria de política internacional. Ainda segundo o autor, uma teoria sistêmica explica por que Estados similarmente posicionados se comportam de forma similar, apesar de suas diferenças internas. Já uma teoria de política externa "explicaria por que Estados posicionados de modo similar se comportam de diferentes maneiras. Diferenças de comportamento são oriundas de diferenças na composição interna" (Waltz, 1996, p. 54, tradução nossa).

Ao contrário de Waltz, Graham Allison e Philip Zelikow (1999, p. 404-405) defendem que uma teoria de política externa é um componente inerente e inescapável de uma teoria de política internacional, da mesma forma que uma abordagem da esfera internacional é um elemento essencial de uma teoria sobre o comportamento dos Estados nesse plano. Ao invés de se concentrar apenas em simplificadas variáveis no nível sistêmico, uma análise mais abrangente exige a investigação dos múltiplos determinantes internos dos Estados e das interações entre esses fatores domésticos e determinadas características da dimensão internacional. Assim, a explicação dos eventos internacionais requer a sistemática identificação de fatores causais nos dois níveis.

Waltz (1979) critica Allison, cuja obra teve sua primeira edição em 1971, por confundir explicações sobre política internacional com explicações sobre política externa. Para o neorrealista, na taxonomia proposta por Allison, apenas o modelo I (ator racional) seria uma abordagem de política internacional. O modelo II (comportamento organizacional) e o modelo III (política governamental) seriam abordagens de política externa.

Deve-se destacar, todavia, que o mesmo Waltz, em *O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*, de 1959, apresentou uma interpretação da política internacional bem diferente da obra de 1979, que envolvia três níveis de análise ou imagens: a primeira, baseada na natureza e no comportamento do homem; a segunda, na organização interna dos Estados; e a terceira, na estrutura da política mundial. As prescrições derivadas de uma única imagem seriam incompletas, apoiadas em análises parciais. A ênfase em uma determinada imagem distorceria a interpretação das outras. Dever-se-ia buscar, portanto, um nexo mais amplo de causas, visto que os Estados são moldados pelo contexto internacional, assim como os indivíduos são influenciados pelos ambientes nacional e internacional. Dessa forma, toda tentativa de compreender as relações internacionais deveria considerar as relações entre as três imagens (Waltz, 2004).

Diante do domínio do realismo na área de relações internacionais, surgiu, entre as décadas de 1950 e 1960, a subdisciplina "análise de política externa". O novo campo desafiou algumas suposições caras ao realismo, com destaque para a concepção de Estado. Este era visto como um ator unitário, coerente, que buscava seus interesses nacionais de maneira clara e racional, com variados graus de sucesso de acordo com o talento de líderes particulares ou os constrangimentos circunstanciais. Devido ao enfoque no Estado (*state-centric*), a análise de política externa foi ironicamente rotulada de realista. No entanto, a subdisciplina foi responsável por criticar a noção de Estado como ator coletivo unitário, por meio de análises voltadas à política doméstica, às rivalidades burocráticas e ao papel dos indivíduos, além de ter incorporado aos seus estudos diversos atores não estatais. Desse modo, os analistas de política externa passaram a pesquisar os diferentes níveis de análise – indivíduo, Estado e sistema internacional – por considerarem que explicações sobre fenômenos políticos não poderiam se restringir a apenas um deles (Alden e Aran, 2012; Beach, 2012; Hill, 2003).

Ao desafiar os pilares centrais do realismo, a análise de política externa procurou mostrar não apenas que sua abordagem – incorporando fatores domésticos – poderia oferecer uma consideração mais persuasiva da formulação da política externa e de suas irracionalidades, mas também que era preciso identificar as formas pelas quais os ambientes domésticos e os processos dos países eram afetados por fatores externos. Assim, a análise de política externa passou a investigar questões relacionadas ao impacto do sistema internacional na política externa, à importância dos fatores domésticos em sua formulação e implementação e de que maneira diferentes processos decisórios afetavam as tendências e as ações da política exterior (Beach, 2012; Halliday, 2007).

O debate entre agência e estrutura é um dos temas subjacentes à análise de política externa. Por um lado, agência é toda ação de um determinado ator com o objetivo de mudar certo contexto

de forma a favorecê-lo no alcance de suas metas; por outro, agente é toda entidade capaz de ações e decisões em qualquer contexto, compreendendo atores individuais ou coletivos, como os Estados e as organizações burocráticas. Já as estruturas são conjuntos de fatores que constituem os múltiplos ambientes nos quais os agentes atuam, criando constrangimentos e oportunidades, delimitando a natureza das escolhas e o contorno dos problemas enfrentados pelos diferentes atores. As estruturas podem ser de natureza material (ameaça militar) ou social (normas) e existem em diferentes níveis, desde a família até o sistema internacional. São entidades concretas ou conceituais. Não são algo fixo, pois representam processos ou padrões de interação, encontrando-se em transformação constante (Alden e Aran, 2012; Beach, 2012; Hill, 2003).

Os fatos da esfera internacional são causados pelas relações entre agentes e estruturas. Ambos se constituem mutuamente em um processo de interação contínuo. Ao analisar essa relação dinâmica do ponto de vista da formulação de política externa, Cristopher Hill (2003, p. 28) conclui que "foreign policy-making is a complex process of interaction between many actors, differently embedded in a wide range of different structures. Their interaction is a dynamic process, leading to the constant evolution of both actors and structures".[1]

Em vez de examinar os resultados das decisões de política externa, a análise de política externa, influenciada por abordagens behavioristas, procurou entender seu processo decisório. A política externa é produto da agência humana, e os indivíduos em posição de liderança estão em condição de identificar questões importantes, fazer julgamentos sobre elas e agir com base em informações levantadas. São os líderes, e não os Estados, que escolhem as ações

[1] O trecho correspondente na tradução é: "a formulação de política externa é um complexo processo de interação entre muitos atores, diferentemente intrincados em uma vasta gama de distintas estruturas. Sua interação consiste em um processo dinâmico, levando a uma constante evolução de ambos, atores e estruturas".

e tomam as decisões. Segundo Bruce Bueno de Mesquita (2002), não é possível compreender os constrangimentos e as motivações que moldam a política e a economia internacional sem levar em consideração os líderes e seus ambientes domésticos. Assim, a personalidade de diferentes líderes pode exercer influências distintas sobre a política externa de seus respectivos países.

Antes de sua prisão pela ditadura fascista, Antonio Gramsci publicou algumas reflexões sobre a necessidade de os Estados terem líderes e a relação destes com seus liderados. Para o pensador sardo, nenhum Estado poderia deixar de ter um governo formado por um número restrito de pessoas, as quais, por sua vez, se organizavam em torno de um homem dotado de maior capacidade e clarividência. Segundo Gramsci (2004, p. 235), enquanto houvesse a necessidade de um Estado, enquanto fosse historicamente necessário governar os homens, surgiria o problema – qualquer que fosse a classe dominante – de ter líderes, de ter um "líder".

No passado, alguns autores clássicos refletiram sobre os graus de liberdade da ação individual. Em *O Príncipe*, Nicolau Maquiavel (1999) conclui que a fortuna arbitra metade das ações humanas, deixando a outra metade para o livre-arbítrio. Assim, a circunstância, aquilo que não pode ser governado pelo homem, proporciona a chave para o êxito da ação política, desde que o indivíduo saiba agir dentro dos espaços abertos em uma dada situação concreta. Tempos depois, Karl Marx (1997, p. 21) inicia sua magistral análise sobre os acontecimentos que levaram ao golpe de Luís Bonaparte afirmando que "os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado". Nos dois casos, é possível observar o peso das estruturas e das contingências históricas sobre a capacidade de ação dos indivíduos.

Na tentativa de compreender o processo decisório, o modelo de escolha racional procura explicar uma ação intencional que visa

à consecução de um objetivo capaz de maximizar um valor ou uma utilidade esperada pelo agente. A agência é atribuída a um governo concebido como ator racional unitário, análogo ao indivíduo. Em termos sintéticos, a decisão racional seria aquela feita a partir de um conjunto de alternativas, cada uma delas contendo suas respectivas consequências. Os atores envolvidos no processo decisório, todavia, não decidem sempre racionalmente, conforme os postulados centrais do realismo ou das teorias de escolha racional. Para os críticos da racionalidade, o modelo não é uma representação exata do mundo no qual os formuladores de política externa atuam. Os homens não agem no vácuo nem as instituições são monolíticas. Como todas as simplificações, tratar Estados como se fossem indivíduos racionais obscurece mais do que revela. Uma análise mais abrangente, pois, deve levar em consideração os constrangimentos dos múltiplos ambientes que afetam os formuladores de política externa – psicológico, burocrático, político, externo (Alden e Aran, 2012; Allison; Zelikow, 1999; Amorim Neto, 201; Beach, 2012; Hill, 2003).

No livro sobre a crise dos mísseis de outubro de 1962, Graham Allison e Philip Zelikow (1999) apontam os limites do modelo do ator racional. Apesar de reconhecerem sua utilidade em certas situações, o modelo negligencia o impacto da burocracia e da disputa política nos processos de formulação e implementação de política externa. Diante dessa lacuna, os autores propõem dois modelos alternativos: comportamento organizacional e política governamental.

De acordo com o modelo de comportamento organizacional ou modelo II, os sujeitos não são entidades homogêneas. Os governos são concebidos como um vasto conglomerado de organizações (agências, ministérios, secretarias) – cada uma com sua dinâmica interna –, as quais lidam com os problemas de modo quase independente, o que significa que as prioridades e os temas governamentais são tratados de maneira paroquial ou míope pelas burocracias. A fim de facilitar a coordenação interburocrática, é preciso haver pro-

cedimentos operacionais padrão (*Standard Operating Procedures* – SOP), que consistem em regras, normas e rotinas. Uma análise de decisões de política externa baseada nesse modelo exige especial atenção ao esforço de coordenação da liderança política, que pode até influir, mas não controlar totalmente o comportamento das diferentes organizações, que sempre conservam certo grau de autonomia (Allison e Zelikow, 1999; Amorim Neto, 2011).

Segundo o modelo da política governamental, ou modelo III, o comportamento dos governos não deve ser entendido como produto (*output*) das organizações burocráticas, mas como resultado das barganhas e disputas políticas. A exemplo do modelo anterior, mas diferentemente do primeiro, o aparato de cada governo nacional é retratado como uma complexa arena em que se disputam decisões de política externa. Os líderes políticos ocupam posições no topo das principais organizações, formando uma espécie de círculo decisório central. Para além desse núcleo, encontram-se sucessivos círculos concêntricos envolvendo desde outros escalões e poderes do Estado até grupos da sociedade civil (imprensa, legisladores, lobistas, organizações não governamentais), atores estes que formam diferentes coalizões políticas para produzir o resultado almejado. Nesse modelo, as decisões governamentais surgem como uma colagem de diversos jogos particulares. Para explicar por que determinada decisão foi tomada, é preciso identificar os jogos e os atores de cada coalizão, com suas crenças e seus valores. As decisões de política externa são, portanto, a resultante de um paralelogramo de forças geradas pelas preferências e recursos de jogadores posicionados dentro da máquina estatal. Assim, a política externa torna-se a extensão da política por outros meios. e a luta política é o mecanismo de escolha da opção a ser adotada (Allison e Zelikow, 1999; Amorim Neto, 2011).

Apesar de apresentados como modelos distintos, alguns críticos não entenderam se o modelo III era separado ou uma mera extensão do modelo II, resultando em uma espécie de fusão entre ambos, que ficou conhecida como teoria da política burocrática.

Chris Alden e Amnon Aran (2012) identificaram alguns limites da teoria da política burocrática, como, por exemplo, a pouca atenção para certos determinantes não burocráticos: desde fatores cognitivos, axiológicos e o tipo de Estado no qual os burocratas atuam (autoritário/democrático), passando pelo impacto de grupo de interesse e do congresso, até o papel da opinião pública. Ademais, o modelo exageraria o impacto da burocracia sobre a agência humana, convertendo os indivíduos em meros instrumentos de procedimentos burocráticos.

Outras críticas ao modelo de política burocrática se referem à redução das preferências dos indivíduos aos papéis ou cargos exercidos na burocracia. Os líderes ou funcionários acabam sendo retratados como robôs completamente limitados por sua posição no aparelho administrativo, quando na realidade os cargos ocupados nas organizações tanto podem constranger quanto permitir diferentes cursos de ação. Os valores e os objetivos individuais também conferem um importante elemento de indeterminação das escolhas efetuadas no âmbito de determinada organização. Tais críticas denunciam os limites estreitos da visão de política do modelo. Além disso, é preciso levar em consideração as circunstâncias particulares, os períodos históricos e os contextos políticos nos quais a política burocrática ocorre (Hill, 2003).

Em que pese as críticas, a teoria da política burocrática fez contribuições relevantes ao estudo da política exterior, já que o modelo representou um esforço de integração dos níveis doméstico e internacional na análise de política externa. Ao realçar a importância da dimensão doméstica, a abordagem desafiou o ceticismo do realismo e colocou questões centrais da política interna na agenda das relações internacionais. Ademais, tornou mais complexas as análises sobre o processo decisório. Em vez de restritas a um ator racional e unitário, as decisões de formulação e implementação de política externa passaram a ser vistas como resultado da disputa entre diferentes organizações e atores políticos.

Juntamente com o livro de Allison e Zelikow, o artigo de Robert Putnam (1988) é um dos mais importantes textos sobre os nexos entre política interna e externa. De acordo com o autor, a política de muitas negociações internacionais pode ser concebida como um jogo de dois níveis. No plano internacional, ou nível I, ocorre a fase de negociação, na qual os governos nacionais buscam maximizar sua capacidade de dirimir pressões domésticas enquanto tentam minimizar consequências adversas no processo de negociação. Já no plano interno, ou nível II, responsável pela ratificação do acordo, atores domésticos defendem seus interesses e pressionam o governo, ao mesmo tempo que políticos buscam maximizar seu poder e construir coalizões com grupos de interesse.

A melhor maneira de entender o comportamento dos responsáveis pela tomada de decisão em política externa é reconhecer que eles operam em dois ambientes separados, cada qual com sua lógica, porém sobrepostos e potencialmente conflitantes. Dessa forma, afastam-se explicações baseadas em um único fator ou dimensão, além de ser possível observar o espaço aberto para que a liderança política possa atuar e fazer a diferença. Um possível acordo, portanto, somente pode ser alcançado quando o seu resultado reflete os interesses compartilhados de todos os atores relevantes e se encontra em sintonia com os imperativos da esfera doméstica, o que exige esforço, habilidade e criatividade política (Alden e Aran, 2012; Hill, 2003).

Outro aspecto fundamental do jogo de dois níveis de Putnam é a possibilidade de o líder político do país A tentar influenciar a base política do país B, alterando as expectativas dos grupos domésticos do país B, que podem pressionar seu líder a aceitar um acordo. Nada impede também que as bases políticas dos dois países, devido a uma afinidade ideológica, por exemplo, interajam diretamente, afetando as negociações entre os dois governantes. Assim, é possível observar como o modelo analítico proposto por Putnam é altamente plástico e politizado, exatamente o contrário do neorrealismo, com sua rigidez estruturalista (Amorim Neto, 2011).

A literatura em relações internacionais contém inúmeros argumentos sobre a importância da dimensão doméstica. Ocorre que as principais abordagens enfatizam os aspectos formais ou procedimentais dos relacionamentos entre os mais variados grupos internos, omitindo a política. Sem dúvida, as abordagens sobre a força ou a fraqueza dos Estados e de suas estruturas institucionais são importantes politicamente, pois afetam a possibilidade de realização de certas ações. No entanto, a ênfase nos procedimentos ou nas capacidades estatais obscurece as maneiras pelas quais a política impacta os resultados. Para evitar esse reducionismo, é preciso analisar as coalizões políticas, e, assim, os valores e os interesses que elas mobilizam para atingir seus objetivos e fazer com que determinadas decisões sejam adotadas pelos governos (Gourevitch, 1978).

Peter Gourevitch (1993) chamou de conjuntura crítica a combinação simultânea de transformações sistêmicas e domésticas. Essas conjunturas são momentos nos quais os padrões dominantes de desenvolvimento doméstico e inserção internacional se esgotam e abrem espaço para o surgimento de uma nova coalizão sociopolítica, com reflexos na política econômica e na política externa. O autor observa que os tempos de prosperidade obscurecem a importância do poder e da política que lhe conferem sustentação. Em tempos de crise, contudo, ficam claras as escolhas feitas entre as propostas conflitivas que surgem da política. Ao verificar as relações entre crises econômicas e formação de coalizões políticas, Gourevitch (1993) destaca a importância dos seguintes fatores que se interpõem entre ambos: em primeiro lugar, os mecanismos de representação, como os partidos, as associações e os grupos de interesse; em segundo, a política é afetada pela organização do Estado e sua burocracia; em terceiro, os atores são afetados pela ideologia e pelos modelos econômicos existentes; por fim, as coalizões políticas formadas são influenciadas pela posição do país no sistema estatal internacional.

Ao analisar as coalizões políticas e suas ideias, chega-se à influência dos partidos políticos no processo decisório de política

externa. Um exame das relações entre partido e política exterior revela que a escolha de determinadas políticas é influenciada pela orientação ideológica partidária, e não do governo. Os partidos políticos utilizam suas fundações e redes internacionais como meios de complementar e até mesmo criticar a linha política defendida pelo ministério de relações exteriores. Nesse sentido, as secretarias de relações internacionais dos partidos exercem alguma forma de política internacional que pode influenciar a política externa do país (Alden e Aran, 2012).

No caso brasileiro, por exemplo, o amadurecimento da política internacional do PT e a evolução do debate interno no Itamaraty são dois processos que se interligam de modo sutil por variados laços. No entanto, a relação entre partido e Itamaraty não se limita aos governos petistas. Ao identificar o presente como politizado ou ideologizado, corre-se o risco de despolitizar a política externa pretérita, o que significa aceitar a tese equivocada da separação estanque entre burocracia e política (Pinheiro e Milani, 2012; Cruz, 2010).

As abordagens estruturalistas tendem a enfatizar os efeitos do sistema internacional na política doméstica. A complexificação das relações internacionais, entretanto, exige que se analise como a dimensão interna, dificilmente monocromática, pode influenciar o comportamento de determinado país na esfera mundial. A multiplicidade de temas tem obrigado alguns ministérios "domésticos" e atores não estatais a participar do processo decisório de política exterior. Questões geralmente classificadas como internacionais – comércio, defesa, dívida externa, imigração e tarifa – envolvem decisões e interesses nos dois níveis. Observa-se, portanto, uma crescente internacionalização da política doméstica, fazendo com que se deva abandonar a ideia do processo de formulação de política externa como uma área totalmente distinta de outras temáticas (Hill, 2003; Ingram e Fiederlein, 1988).

No mundo pós-Guerra Fria, marcado pela liberalização econômica, parece superada a ideia realista de que a política externa

começa onde termina a política doméstica. Na realidade, os contornos da política externa são afetados pelo jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder. Isso significa que o chamado "interesse nacional" depende das preferências e dos interesses da coalizão política vencedora, e não apenas pode mudar, como também é objeto de conflito interno (Lima, 2000; Pinheiro e Milani, 2012).

O processo de internacionalização da economia e a democratização da sociedade são fatores que contribuem para a politização da política externa. Por um lado, há a contribuição por parte da integração à economia internacional e da abertura econômica em função dos impactos distributivos internos da maior participação no comércio internacional, visto que em uma economia aberta há ganhos e perdas distintos para os diferentes interesses setoriais.[2] Por outro, a democratização política permite a intensificação do debate de ideias e das discussões entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas. Assim, a pluralidade de atores e de suas visões contribui igualmente para a politização das agendas de política externa (Lima, 2000; Pinheiro e Milani, 2012).

Durante longo período, a política externa tendeu a ser considerada desconectada das demais políticas públicas, pois carregava sobre si uma áurea de particularidade, especialização e confidencialidade que a tornava acessível apenas a alguns poucos "especialistas" capazes de operá-la. No entanto, a reflexão acadêmica brasileira e internacional tem enfatizado cada vez mais a dimensão de política pública da política externa (Lima e Milani, 2014). De acordo com Letícia Pinheiro e Carlos Milani (2012, p. 334),

[2] Segundo Maria Regina Soares de Lima (2000, p. 289), "quando, ao contrário, os custos e benefícios não se concentram em setores específicos, ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade".

> Ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos, portanto, trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governos que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre porta-vozes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes e protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Portanto, estamos privando a política externa das características geralmente atribuídas (ou preconcebidas) ao que se chama de política de Estado, que nos levava a imputar à política externa uma condição de extrema singularidade em relação às demais políticas públicas do governo.

Em algum momento, as políticas de Estado foram e são políticas de governo. Com a política externa brasileira não é diferente. Como toda política pública, ela sofre mudanças em suas agendas e em seus atores por motivos sistêmicos e de acordo com as agendas dos governos. O insulamento burocrático de qualquer agência do Estado democrático e de direito enfraquece a sua capacidade de formulação e gestão legítimas de políticas governamentais. No caso do Brasil, a hipótese do insulamento burocrático do Itamaraty não expressa mais a realidade empírica da política exterior do país em tempos de globalização e democratização do Estado, processos políticos que contribuem para tornar as agendas decisórias mais complexas, levando à participação de outras instituições públicas e diversos setores da sociedade civil (Lima e Milani, 2014; Pinheiro e Milani, 2012).[3]

[3] Muitos analistas afirmam que a trajetória de continuidade da política externa brasileira faria dela uma política de Estado. Durante muitos anos, a busca do desenvolvimento econômico tornou-se um dos principais vetores da política

Em resumo, a literatura discutida até o momento oferece uma série de elementos plausíveis a respeito dos determinantes da política externa, que é constituída por fatores internos e externos. Para compreender o processo decisório da política externa, é preciso um modelo analítico que consiga articular as dimensões doméstica e internacional. Nesse sentido, procurou-se enfatizar as fontes domésticas da política externa, destacando-se o papel das coalizões políticas e das disputas internas na formulação e na orientação de uma determinada política exterior. Apesar das contribuições dos estudos de análise de política externa e de política burocrática, torna-se imprescindível analisar o sistema internacional para entender de que maneira as relações assimétricas de poder impactam a margem de manobra dos atores domésticos e condicionam o tipo de inserção de determinado país no sistema mundial.

1.2 Estado, capitalismo e assimetrias no sistema internacional

Desde os albores do capitalismo, observam-se formas muito diversas de entrelaçamento entre política e economia, poder e dinheiro. Há muitas análises consistentes sobre a variabilidade nos imbricamentos e distanciamentos entre a ordem política e a atividade econômica no mundo capitalista. Nesse sentido, o surgimento de um sistema de Estados soberanos no noroeste da Europa do século XVII foi resultado de um processo histórico muito específico, associado ao advento de novas formas produtivas por meio do impulso comercial propiciado pela expansão além-mar. No entanto, a origem histórica do sistema capitalista europeu não começa pelo

exterior do Brasil. A íntima vinculação entre o modelo desenvolvimentista e a política exterior resistiu a mudanças de regime e a rupturas institucionais (Cervo, 2003; Vigevani e Cepaluni, 2011). Além disso, o Itamaraty representa uma das bases da autonomia e do poder da burocracia pública brasileira. Isso significa que as mudanças promovidas pelos governos na área de política externa costumam ocorrer sem fortes rupturas com a tradição diplomática.

mercado mundial nem pelo jogo de trocas, mas pela articulação entre a acumulação de poder e de capital.

Enquanto nos impérios asiáticos a relação dos poderes soberanos com a atividade mercantil e financeira era muito frouxa, algumas características históricas do Ocidente possibilitaram uma aliança cada vez mais estreita e multiforme entre o poder e o capital (Fiori, 2007). De acordo com Max Weber (2006), a supressão das barreiras existentes entre economia interna e externa, entre moral dentro e fora da estirpe, a penetração do princípio mercantil na economia interna e a organização do trabalho sobre essa base constituem características próprias ao capitalismo ocidental. Além disso, somente o Ocidente conheceu o Estado em seu sentido moderno, ou seja, com administração orgânica e relativamente estável, funcionários especializados e direitos políticos. No Oriente, por sua vez, essas instituições não alcançaram pleno desenvolvimento.

O capitalismo apresenta-se em forma diferente nos diversos períodos da história. Todavia, a satisfação das necessidades cotidianas, baseada em técnicas capitalistas, só foi peculiar no Ocidente. Nos países ocidentais, isso ocorreu desde a segunda metade do século XIX. Uma condição prévia para a existência do capitalismo moderno foi a criação da contabilidade racional do capital; quanto mais racional, mais o capitalismo se apoiava na venda para grandes massas e na possibilidade de abastecê-las, que, elevado à categoria de sistema, apenas se alcançou no desenvolvimento moderno ocidental. A partir desses elementos e de outros, Weber (2006, p. 321) conclui que "decisivamente, o capitalismo surgiu através da empresa permanente e racional, da contabilidade racional, da técnica racional e do direito racional. A tudo isto se deve ainda adicionar a ideologia racional, a racionalização da vida, a ética racional na economia".

Ao contrário do discurso liberal hegemônico, que costuma minimizar as relações de poder, a violência do Estado foi essencial para a consolidação do capitalismo. Equivocadamente, os liberais interpretam as instâncias em que a força não é visível como prova de ausência

de poder (Waltz, 2004). No entanto, a experiência histórica ensina que, por trás de toda economia, existe um elemento coercivo – atualmente manejado pelo Estado, em outros tempos pelas corporações. Essa coerção, todavia, não é precisamente uma atuação econômica, apenas um meio para assegurá-la (Weber, 2006).

No século XIX, Marx elaborou a mais abrangente e incisiva crítica à economia política. No capítulo 24 de *O capital*, Marx (2013) narra de que maneira os diferentes momentos da acumulação primitiva foram combinados de modo sistêmico na Inglaterra de fins do século XVII, dando origem ao sistema colonial, ao sistema da dívida pública, ao moderno sistema tributário e ao sistema protecionista.[4] Todos eles lançaram mão do poder do Estado, da violência concentrada e organizada da sociedade, com o propósito de impulsionar o processo de transformação do modo de produção feudal em capitalista. A violência estatal, portanto, ela mesma uma potência econômica, esteve na origem da nova sociedade capitalista.

Ao separar a economia da política, a narrativa liberal atribuiu o domínio da "concorrência pacífica" à primeira e o terreno da violência à segunda. De acordo com essa interpretação, a violência foi apenas uma manifestação mais ou menos fortuita da "política externa", dissociada do domínio econômico do capital. Para Rosa Luxemburgo (1985), entretanto, a violência tornou-se o veículo do processo econômico, pois ambos os aspectos da reprodução do capital se encontravam organicamente interligados. Além do processo de acumulação primitiva na Europa, constituem exemplos dessa histórica relação a colonização das Américas e, posteriormente, o neocolonialismo na África e na Ásia.

[4] Segundo Marx (2013, p. 786), "a assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como 'primitiva' porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde". Além desse significado, o conceito de "acumulação primitiva" se aplica também ao papel da espoliação colonial no processo histórico que viabilizou o advento do capitalismo moderno, isto é, industrial.

Entre os séculos XVI e XVIII, a escravidão foi um fator central para o processo de acumulação de riquezas dentro da Europa. Em 1674, a Companhia das Índias Ocidentais, ou WIC (*West-Indische Compagnie*), que havia sido criada em 1621 pelos holandeses, foi reorganizada como uma empresa de tráfico de escravos. A WIC foi responsável pela criação do comércio triangular do Atlântico, que viria a interligar as comunidades manufatureiras da Europa, os grupos de aliciadores de escravos da África e os colonos das Américas, formando o mais lucrativo circuito de comércio e produção. Todavia, o grande beneficiário dessa inovação não foi a WIC, mas os comerciantes particulares franceses e, sobretudo, ingleses. Ademais, a Inglaterra conseguiu arrancar dos espanhóis, na paz de Utrecht (1713),[5] o privilégio de explorar oficialmente o tráfico de escravos entre a África e a América espanhola. Assim, sem o desenvolvimento inicial do comércio triangular do Atlântico pela WIC, teria faltado um componente dinâmico preponderante na expansão industrial inglesa do século XVIII (Arrighi e Silver, 2001; Marx, 2013; Weber, 2006).

De diferentes maneiras, o Estado tem sido crucial como mecanismo para otimizar a acumulação de capital. Após o Tratado de Vestfália (1648),[6] os Estados nacionais tornaram-se as unidades políticas básicas no sistema mundial eurocêntrico. Os tratados substituíram a concepção de uma autoridade imperial/papal supraes-

---

[5] O Tratado de Utrecht (1713) colocou fim à Guerra de Sucessão Espanhola, iniciada em 1701. Durante a guerra, houve combates entre França e Grã-Bretanha tanto na América e na Índia quanto no alto mar. O Tratado estabeleceu a Grã-Bretanha como a principal potência colonial e confirmou o declínio da posição relativa da Espanha dentro da Europa (Tilly, 1996).

[6] O Tratado de Vestfália (1648) encerrou a Guerra dos Trinta Anos (1618-48) e reuniu 145 representantes das mais diversas partes do nascente sistema estatal europeu. Além de reconhecer a independência da República Holandesa e congelar as divisões existentes entre Estados católicos e protestantes, o tratado impediu definitivamente a consolidação de um império dos Habsburgos e tornou improvável que qualquer outro império pudesse expandir-se dentro do continente. Assim, o acordo de paz que colocou fim à Guerra dos Trinta Anos consolidou o sistema europeu de Estados nacionais (Tilly, 1996).

tatal pela ideia de que os Estados europeus formavam um único sistema político, baseado no direito internacional e no equilíbrio de poder – direito e poder que operavam mais entre do que acima dos Estados. As regras do nascente sistema interestatal não foram definidas por consentimento ou consenso. Na realidade, dependeram da disposição e da capacidade dos Estados mais fortes de impô-las, primeiro aos Estados mais fracos e em seguida uns aos outros. Os Estados, portanto, situam-se em uma hierarquia de poder. Dessa forma, o sistema vestfaliano, como outros sistemas internacionais, é caracterizado por normas em disputa, pela ausência de estruturas de autoridade universal e pela assimetria de poder (Arrighi e Silver, 2001; Krasner, 2001; Wallerstein, 2001).

Em sua obra clássica sobre a formação dos Estados europeus, Charles Tilly (1996) afirma que o sistema de Estados que predomina atualmente no mundo tomou forma na Europa após 990 d.C. No entanto, levou muito tempo para que o mapa europeu fosse dominado pelos Estados nacionais, definidos pelo autor como organizações relativamente centralizadas, diferenciadas e autônomas que reclamavam prioridade no uso da força dentro de territórios amplos, contíguos e claramente circunscritos. Ao longo dos séculos, os Estados nacionais acabaram absorvendo, eclipsando ou eliminando todos os seus concorrentes, como as cidades-Estado e os impérios, além dos sistemas centralizados que existiam na China, na Índia, na Pérsia e na Turquia. Segundo Tilly (1996, p. 112), isso ocorreu porque:

> [...] a escala crescente da guerra e o entrelaçamento do sistema europeu de Estado através de relações comerciais, militares e diplomáticas acabaram por conferir, na guerra, uma vantagem àqueles estados que podiam dispor de grandes exércitos permanentes; os Estados que tinham acesso a uma combinação de grandes populações rurais, capitalistas e economias relativamente comercializadas venceram as guerras. Estabeleceram os termos da guerra, e a sua

> forma de Estado passou a predominar em toda a Europa. No final, os Estados europeus convergiram nesta forma: o Estado nacional.

A expansão competitiva dos Estados nacionais criou impérios coloniais e internacionalizou a economia capitalista, sem eliminar, contudo, os entes estatais e as economias nacionais. Nesse paradoxo, esconde-se a contradição político-econômica mais relevante do sistema mundial moderno. Os Estados que se expandem, conquistando ou submetendo novos territórios, expandem igualmente seu "território monetário" e internacionalizam seus capitais. Porém, ao mesmo tempo, seus capitais e sua riqueza se expressam em suas moedas nacionais e só podem se internacionalizar mantendo seu vínculo com alguma moeda nacional, a sua própria ou a de um Estado mais poderoso. Por essa razão, pode-se afirmar que a globalização econômica é um traço originário e constitutivo do sistema capitalista, mas não é uma obra do "capital em geral", nem representa o fim dos Estados e das economias nacionais. Ademais, o capitalismo não inventou as hierarquias (como não criou também o mercado ou o consumo), mas as tem utilizado. Por isso, há, no sistema capitalista internacional, tanto uma hierarquia de Estados como uma hierarquia de moedas (Braudel, 1987; Fiori, 2007).

É ocioso especular se o capitalismo teria se desenvolvido sem o papel ativo desempenhado pelo Estado moderno. No capitalismo histórico, os capitalistas confiaram em sua capacidade de utilizar os aparatos estatais em seu benefício. É provável que o sistema do capital não sobrevivesse uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado (Mészáros, 2003; Wallerstein, 2001). Por isso, Fernand Braudel (1987, p. 55) tem razão quando afirma que "o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado". Se a ascensão de Amsterdam no século XVII significou o triunfo da Bolsa de Valores (fluxo contínuo) sobre as feiras (encontros intermitentes), a hegemonia da Inglaterra marcou o fim da economia citadina e o advento de um mercado nacional. Afinal, Braudel conclui, Londres não era uma cidade-Estado, mas a capital

de uma irresistível economia nacional, ou seja, de um espaço econômico coerente, unificado, cujas atividades podiam encaminhar-se em conjunto e numa mesma direção.

A transição para o capitalismo no noroeste da Europa constituiu simultaneamente um sistema internacional, baseado nos Estados nacionais, e um sistema transnacional, integrado a um mercado global em formação, nos marcos do qual a nova forma de produção se generalizou (Fernandes, 1998). No *Manifesto Comunista*, Marx e Engels (1997) analisaram a maneira pela qual a burguesia revolucionava permanentemente os instrumentos de produção e todas as relações sociais; o modo como a nova classe arrastava e integrava todas as nações para o nascente mercado mundial. Nesse sentido, Hannah Arendt (1989, p. 168) está certa quando, contrariando Lênin, afirma que "o imperialismo deve ser considerado o primeiro estágio do domínio político da burguesia e não o último estágio do capitalismo".

No século XIX, o recém-consolidado capitalismo europeu aproveitou o poder concentrado dos grandes Estados centralizados para subordinar o conjunto do planeta à sua dinâmica, a princípio por meio de uma agenda universal liberalizante e, posteriormente, pela construção de impérios coloniais concorrentes. Desde o início, pois, ocorreu uma articulação tensa e contraditória entre as dimensões global e nacional (Fernandes, 1998).

A partir de 1884, o imperialismo – surgido do colonialismo e gerado pela incompatibilidade do sistema de Estados nacionais com o desenvolvimento econômico e industrial do último terço do século XIX – iniciou a sua política de expansão, que diferia tanto das conquistas de característica nacional, antes levadas adiante por meio de guerras fronteiriças, quanto da política imperialista que levou à formação de impérios ao estilo romano. Em seu opúsculo de 1917, Lênin definiu o imperialismo como o estágio monopolista do capitalismo, caracterizado, de um lado, pela partilha econômica do mundo pelos grupos capitalistas e, de outro, pela partilha ter-

ritorial do planeta pelos Estados e seus líderes políticos (Arendt, 1989; Lênin, 2012).

A expansão como política permanente é a ideia central do imperialismo, que surgiu quando a classe detentora da produção capitalista rejeitou as fronteiras nacionais como barreira à expansão econômica. Desde o início, a burguesia compreendeu que somente o acúmulo ilimitado de poder poderia levar ao acúmulo ilimitado de capital; somente a expansão dos instrumentos nacionais de violência poderia racionalizar os investimentos no estrangeiro. Dessa forma, tanto a expansão – como objetivo final da política externa – quanto a concorrência passaram a se basear exclusivamente na força política. Assim, quando o acúmulo de poder atingiu seus limites nacionais, a burguesia percebeu que apenas com uma ideologia expansionista, apoiada na ideia de "progresso", seria possível colocar novamente o motor em funcionamento (Arendt, 1989).

Nos dias de hoje, poucos aceitariam a teoria do subconsumo de Rosa Luxemburgo, pois é possível acumular mesmo diante de uma demanda efetiva em estagnação, desde que, por exemplo, os custos dos insumos (matérias-primas, terra, trabalho) sofram um declínio acentuado. A teoria da sobreacumulação, entretanto, oferece uma chave para compreender o movimento de expansão capitalista. A sobreacumulação em dado sistema territorial representa uma condição de excedentes de trabalho (desemprego elevado) e excedentes de capital (registrados como um acúmulo de mercadorias que não pode ser dissolvido sem uma perda e/ou como excedentes de capital monetário a que faltam oportunidades de investimento produtivo e lucrativo). Esses excedentes podem ser potencialmente absorvidos por deslocamentos temporais, a exemplo de investimentos de longo prazo ou gastos sociais; por deslocamentos espaciais, por meio da abertura de novos mercados e novas oportunidades de recursos em outros lugares; ou por uma combinação dos dois movimentos (Harvey, 2009).

As crises e as depressões que precederam a era do imperialismo foram agravadas pela resistência política da burguesia por ter renun-

ciado a quaisquer privilégios mediante reformas sociais domésticas, o que resultou na incapacidade de absorção interna da sobreacumulação de capital e trabalho. Apesar de a tese do subconsumo não se aplicar, Rosa Luxemburgo estava certa ao defender que o processo histórico de acumulação de capital dependia das camadas e sociedades não capitalistas. Logo, a saída encontrada pelo sistema foi a exportação da força de trabalho supérflua e do capital excedente. A burguesia compreendeu que o "pecado original do roubo", que séculos antes tornara possível a "acumulação original", descrita por Marx, teria eventualmente de ser repetido, a fim de evitar que o motor da acumulação parasse de súbito. Ficou claro, portanto, que o capitalismo precisa dispor perpetuamente de algo "fora de si mesmo" para estabilizar-se. Nessa dialética "interior-exterior", observa-se de que maneira a relação orgânica entre reprodução expandida, de um lado, e processos de espoliação, do outro, tem moldado a geografia histórica do capitalismo (Arendt, 1989; Harvey, 2009; Luxemburgo, 1985).

O imperialismo capitalista surge a partir da fusão de duas lógicas opostas de poder: a "territorial" e a "capitalista". De um lado, encontram-se as estratégias políticas, diplomáticas e militares invocadas e usadas por um Estado em sua luta para afirmar seus interesses e realizar suas metas em âmbito mundial. Do outro, estão os processos de acumulação do capital no espaço e no tempo. Nas duas lógicas, os interesses e as motivações dos agentes são divergentes. Enquanto o político opera num espaço territorializado, o capitalista atua em espaço e tempo contínuos. Ademais, enquanto os Estados estão confinados a fronteiras territoriais fixas e raramente mutáveis, as empresas capitalistas vêm e vão, mudam de localização com facilidade, fundem-se ou encerram as suas operações. Em todo momento histórico-geográfico, uma ou outra dessas lógicas pode predominar. No entanto, o que distingue o imperialismo capitalista de outras concepções do império é a predominância da lógica capitalista, embora haja momentos em que a lógica territorial venha para o primeiro plano (Arrighi, 1996; Harvey, 2009).

Apesar de diferirem entre si, as lógicas territorial e capitalista entrelaçam-se de formas complexas e por vezes contraditórias. De modo equivocado, a literatura sobre o imperialismo supõe com frequência um fácil acordo entre as duas. Todavia, a relação entre ambas deve ser vista como problemática e, muitas vezes, contraditória, ou seja, dialética. Do ponto de vista da lógica capitalista, as práticas imperialistas referem-se à exploração das condições geográficas desiguais sob as quais ocorre a acumulação do capital, aproveitando-se igualmente das assimetrias advindas das relações espaciais de troca. A condição de igualdade presumida em mercados de funcionamento perfeito é violada, e as desigualdades resultantes adquirem expressão espacial e geográfica específica. A riqueza e o bem-estar de territórios particulares aumentam em detrimento de outros espaços. Assim, as condições geográficas desiguais não advêm apenas de diferentes dotações de recursos naturais ou vantagens de localização; elas são produzidas, sobretudo, pelas maneiras desiguais em que a própria riqueza e o próprio poder se tornam altamente concentrados em certos lugares, em decorrência de relações assimétricas de troca. É nesse momento que a dimensão política retorna à cena, porquanto uma das tarefas essenciais do Estado é tentar preservar o padrão de assimetrias espaciais de troca que lhe seja vantajoso. Em suma, o Estado é a entidade política mais capacitada para orquestrar esses processos, e sua tarefa é manter as lógicas territorial e capitalista do poder sempre interligadas, ainda que não necessariamente convergentes (Harvey, 2009).

As relações de assimetria ganharam um olhar próprio na periferia do sistema internacional. Raúl Prebisch e Celso Furtado foram os principais responsáveis pela elaboração de um pensamento original, o estruturalismo histórico, que contribuiu para o surgimento de uma análise sistêmica do desenvolvimento desigual do capitalismo como sistema econômico mundial organizado hierarquicamente. As ideias da CEPAL, criada em 1947, representaram uma abordagem original sobre o desenvolvimento internacional. A nova organiza-

ção ofereceu uma teoria própria de desenvolvimento, com base nas condições reais e na história da região, desafiando a teoria liberal ortodoxa dominante, que justificava a divisão internacional do trabalho imposta pela hegemonia britânica.

A teoria do desenvolvimento da CEPAL analisou a particularidade do processo de transformação das economias periféricas, cuja trajetória era bem diferente da dos países que tinham passado pela Revolução Industrial. Ao contrário dos teóricos liberais e mesmo de autores keynesianos, incapazes de compreender a realidade da periferia, a CEPAL e seus principais formuladores recusaram-se a tratar como “anomalia” as especificidades da formação histórica dos países subdesenvolvidos. Pela primeira vez, o subdesenvolvimento foi visto como uma realidade específica de certas economias, que merecia um esforço de teorização também específico. Assim, o subdesenvolvimento passou a ser analisado como um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham passado as economias desenvolvidas, como defendia a teoria da modernização, que teve, em Walt Whitman Rostow e seu “manifesto não comunista” – *The stages of economic growth* –, um importante expoente (Bielschowsky, 2000; Cardoso e Faletto, 2011; Furtado, 2009, 2013).

A principal contribuição teórica da CEPAL foi a concepção centro-periferia da economia internacional. No sistema econômico mundial, o polo periférico deveria produzir e exportar matérias-primas e alimentos, enquanto os centros se encarregariam da produção e exportação dos bens industriais. Ao ligar esse mecanismo ao ciclo econômico, que começava no centro e se espalhava pela periferia, Prebisch argumentava que a distribuição dos benefícios era desigual, pois a dinâmica do comércio exterior favorecia os países industrializados, sobretudo durante as recessões. Além da vulnerabilidade ao ciclo econômico, Prebisch e Hans Singer tinham identificado, por meio de estatísticas históricas, uma tendência secular descendente nos preços dos produtos primários em relação aos preços dos produtos manufaturados. A realidade desmentia a teoria de comércio

clássica, que pressupunha benefícios iguais para exportadores industriais e agrícolas e que supostamente tinha a mesma validade na América Latina e nos países desenvolvidos. Havia, portanto, uma assimetria inerente ao sistema, e as leis de mercado eram incapazes de resolver as grandes falhas nas relações centro-periferia, sobretudo as tendências excludentes do desenvolvimento periférico. Diante desse diagnóstico, a CEPAL passou a defender uma industrialização coordenada pelo Estado como estratégia para superar a pobreza e reverter a distância crescente entre centro e periferia (Bielschowsky, 2000; Dosman, 2011; Prebisch, 2011).

Para o sociólogo Francisco de Oliveira (2003), a denúncia feita por Prebisch e pela CEPAL sobre os mecanismos assimétricos do sistema econômico internacional poderia ter sido uma base para a reelaboração da teoria do imperialismo. Segundo o autor, uma vez abortada a possibilidade de tal reelaboração, a proposição resultante teria se mostrado nitidamente reformista e ingênua, apesar de altamente ética. No entanto, Oliveira não deveria esperar de uma comissão vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU) e de um economista liberal heterodoxo propostas mais radicais. No contexto mundial atual, dominado pelo conservadorismo e por ideias neoliberais, faltam pensadores reformistas e originais como Prebisch e Furtado.

O estreito vínculo histórico entre o capitalismo e o moderno sistema interestatal é marcado pela tensão permanente. O desenvolvimento do capitalismo traz como resultado, de um lado, a internacionalização da vida econômica e, de outro, o agravamento da tendência à nacionalização dos interesses capitalistas. Nesse sentido, uma das contradições e limitações mais importantes do sistema está na relação entre a tendência globalizante do capital transnacional na esfera econômica e a dominação continuada dos Estados nacionais como estrutura abrangente de comando da ordem estabelecida. Qualquer ímpeto de hegemonia por parte de um Estado sofreria a resistência dos demais. Assim, o capitalismo histórico tem operado no interior de

uma economia-mundo, mas não no de um Estado-mundo. É possível concluir, portanto, que o Estado racional com contornos definidos tem assegurado ao capitalismo as possibilidades de sua subsistência; enquanto não ceder lugar a um império mundial, o sistema capitalista deverá perdurar (Arrighi, 1996; Bukharin, 1984; Mészáros, 2003; Wallerstein, 2001; Waltz, 2004; Weber, 2006).

Alguns críticos afirmam que a espacialidade do poder não deve ser reduzida à territorialidade estatal. Sem dúvida, a noção de soberania deve ser revista diante dos sistemas transgressores de âmbito planetário, cujo exercício violento acentua a porosidade das fronteiras. Tais sistemas são, sobretudo, a informação e a finança, cuja fluidez se multiplica graças ao avanço da técnica contemporânea. As fronteiras estatais tornam-se altamente permeáveis aos fluxos de bens, ideias, investimentos e pessoas, que abrem esses territórios para influências que estão geograficamente além do alcance dos poderes governamentais. Em vez do fim da "geografia", a globalização permite sua reformulação que vai de encontro a um mosaico mais complexo formado por Estados, regiões, cidades e localidades diferentemente integradas na economia mundial. Além disso, deve-se destacar as redes corporativas globais, que vêm se tornando uma importante força não territorial. As múltiplas conexões e os diversos foros econômicos têm permitido um processo de socialização no qual as elites de diferentes países produzem e difundem normas e princípios que apoiam as atuais estruturas liberais de governança global (Agnew, 2005; Santos, 2007; Stephen, 2014).

Desde os anos 1980, com o avanço do neoliberalismo, houve esforços ideológicos e organizacionais investidos para superar a estrutura nacional de tomada de decisões. Nessa época, foi muito difundido o *slogan* superficialmente tentador "pense globalmente, aja localmente". No entanto, o "global" a que faz referência torna-se vazio sem as complexas relações com as comunidades nacionais. Além disso, uma vez que se divorcia o "global" de sua inserção nos múltiplos ambientes nacionais, desviando o foco das contradító-

rias relações que enredam os Estados, também o "local", onde se espera agir, torna-se absolutamente míope e sem significado. Assim, a relação entre esses dois níveis é caracterizada por uma integração vertical, dependente e alienadora, uma vez que as decisões essenciais concernentes aos processos locais são estranhas ao lugar e obedecem a motivações distantes (Mészáros, 2003; Santos, 2007).

O processo de globalização debilitou o Estado-nação, instituição central da política desde a superação dos demais concorrentes (cidade-Estado, impérios, ligas). Essa centralidade do Estado-nação devia-se tanto ao seu monopólio do poder da lei quanto ao seu papel como campo efetivo de ação política para a maioria dos fins. No final do século XX, entretanto, o Estado-nação se encontrava na defensiva contra uma economia mundial que não podia controlar; contra sua aparente incapacidade fiscal de manter os serviços para seus cidadãos; contra sua incapacidade real de manter o que, pelos seus próprios critérios, era sua maior função: a manutenção da lei e da ordem públicas. Apesar dessas debilidades, o Estado, ou alguma forma de autoridade pública representando o interesse público, era mais indispensável do que nunca, caso se quisesse enfrentar as iniquidades sociais e ambientais provocadas pela lógica da acumulação capitalista e pelas regras do mercado (Hobsbawm, 1995).

Apesar da visão constantemente difundida, globalização e Estado-nação são fenômenos que não se contradizem, mas, antes, são partes de um mesmo universo: o capitalismo contemporâneo. O século XX assistiu à multiplicação do número de Estados independentes, que eram cerca de sessenta em 1945 e agora são quase duzentos. Ao contrário do que é difundido, o Estado continua relevante e prova disso é que nem as empresas transnacionais nem as organizações internacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política e econômica. Com a globalização, aumentou-se a complexidade da relação entre território nacional e economia internacional, o plano interno e o externo; o território continua existindo, as normas públi-

cas que o regem são nacionais, ainda que as forças mais ativas do seu dinamismo atual tenham origem externa (Bresser-Pereira, 2009; Fiori, 2007; Santos, 2007).

Outro aspecto a demonstrar a importância do nível nacional é o fato de que o exercício da cidadania ainda depende, em grande medida, da presença e da ação dos Estados. Nos séculos XIX e XX, as lutas das classes trabalhadoras pela conquista de direitos democráticos e sociais levaram a mudanças nas leis em jurisdições com limites espaciais bem definidos. Todavia, a tendência à globalização dos mercados e das finanças abriu as fronteiras dos Estados à crescente competição internacional. O processo de globalização reforçou a desmontagem dos mecanismos nacionais de proteção das vítimas da livre economia mundial. Nesse sentido, a atual debilidade dos Estados ameaça não apenas os direitos dos trabalhadores, mas todos os direitos democráticos. Assim, observa-se uma crescente incompatibilidade entre a anatomia geográfica da economia mundial e a base territorial necessária para o exercício dos direitos individuais, políticos e sociais (Agnew, 2005; Arrighi e Silver, 2001; Hobsbawm, 1995; Santos, 2007).

A dicotomia entre Estado e mercado é falsa e esconde mais do que revela. O *laissez-faire*, por exemplo, não foi algo natural, mas produto da ação deliberada do Estado. Do mesmo modo, o livre comércio não teria existido sem um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de maneira centralizada. Ao contrário de abordagens reducionistas, Estados e mercados são complementares e não substitutos. O equilíbrio entre ambos depende da posição internacional e da trajetória histórica de cada país. Apesar de não ser o único ator relevante, o Estado nacional continua sendo o agente imprescindível da dinâmica do capitalismo global. A forma-Estado, portanto, parece não passível de supressão enquanto existir a forma-mercadoria. Por ser um órgão de concorrência, desaparecerá apenas quando essa for suprimida (Harvey, 2009; Liguori, 2007; Polanyi, 2000; Rodrik, 2011).

Em síntese, esta seção pretendeu analisar de que maneira a histórica relação entre Estado e capitalismo possibilitou o surgimento do moderno sistema interestatal e viabilizou o processo de acumulação de capital. Foram analisadas as relações contraditórias entre a lógica territorial e a lógica do capital. Da mesma forma, foram abordadas as relações assimétricas e hierárquicas que caracterizam o sistema internacional. Ao longo da história, o Estado mostrou-se a entidade política mais capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação, a fim de preservar as assimetrias e as hierarquias do sistema internacional. Nesse sistema, vale a regra segundo a qual "quem não sobe, cai". Todavia, para fugir da narrativa cíclica de ascensão e queda das grandes potências, que trata o *hegemon* sem analisar o caráter distintivo de sua hegemonia, faz-se necessária uma narrativa que investigue as características do atual país hegemônico, os Estados Unidos da América.

1.3 A hegemonia dos Estados Unidos e a nova geografia do poder global

Para entender a atual ordem internacional e sua geografia do poder, é preciso analisar a sociedade de consumo de massas e o modelo de produção norte-americano. A principal característica da política mundial contemporânea é resultado de uma hegemonia específica exercida tanto pelo governo dos Estados Unidos quanto por uma vasta gama de instituições, cujas estruturas e normas se baseiam na sociedade de mercado gestada nesse país nos séculos XIX e XX. Por esse prisma, a atual globalização deve ser vista como um projeto hegemônico intimamente conectado ao cálculo geopolítico e aos interesses econômicos norte-americanos.

Os Estados Unidos desenvolveram uma forma específica de imperialismo. Diferentemente da Europa, a ausência de um passado feudal permitiu a adoção de um novo modo de governo e tornou

mais fácil racionalizar a produção e o trabalho. Combinando-se habilmente a força – repressão ao sindicalismo – com a persuasão – altos salários, benefícios e propaganda ideológica eficiente –, logrou-se basear toda a vida do país sobre a produção. Além disso, a posse abundante de espaço possibilitou que tanto a lógica do poder capitalista como a lógica do poder político pudessem dispor de significativa margem de manobra. Após se expandir para o Oeste, a teoria do destino manifesto contribuiu para os Estados Unidos formarem seu próprio gênero de racismo expansionista e idealismo internacional. Desde então, o país aprendeu gradualmente a mascarar o caráter explícito das conquistas e das ocupações territoriais sob o disfarce de uma universalização não espacial de seus valores, secundada por uma retórica que acabaria por culminar no que depois veio a ser conhecido como globalização. Nesse sentido, os Estados Unidos buscaram ocultar sua ambição expansionista num universalismo abstrato, preferindo expressões como "século americano" a "império americano". Assim, a negação da geografia e a retórica da universalidade serviram para esconder, mais deles mesmos do que dos outros, suas ambições territoriais (Gramsci, 2008; Harvey, 2009).

Marx (2013) observou que, entre as principais consequências da Guerra Civil norte-americana (1860-65), se destacavam a rápida centralização do capital e o avanço da produção capitalista. Nas três décadas que se seguiram ao conflito, houve a aceleração da produção e do emprego industriais, o surgimento de grandes fábricas e o desaparecimento de estabelecimentos artesanais. Segundo Giovanni Arrighi e Beverly J. Silver (2001), quando o território foi varrido por uma onda de construção de ferrovias, quase todas financiadas pelos britânicos, as barreiras espaciais internas foram superadas, estabeleceu-se o acesso privilegiado dos Estados Unidos aos dois maiores oceanos e passou a haver uma complementação integral de capacidades produtivas excepcionais – não somente na indústria, mas também na agricultura. Formou-se, assim, um complexo

industrial militar mais poderoso do que qualquer dos complexos análogos europeus.

A partir de 1870, o crescimento econômico dos Estados Unidos passou a ser alavancado por grandes indústrias e bancos de investimento. A primeira fase de concentração industrial coincidiu com o início da longa depressão de 1873. Nessa época, emergiram conglomerados financeiros e industriais, como o J.P. Morgan e a Standard Oil Company, de John D. Rockefeller. Diferentemente de outros países, onde o controle permaneceu familiar por mais tempo, os Estados Unidos foram pioneiros na separação entre a administração e a propriedade das empresas e no estímulo à venda de ações. A recuperação econômica do período 1896-1905 marcou a maior onda de fusões e aquisições da história norte-americana; maior, em termos reais, do que movimentos semelhantes que ocorreriam nos anos 1920, 1960 e 1980. Entre as firmas surgidas naquela época, destacam-se a General Electric, a Eastman Kodak e a U.S. Steel (Agnew, 2005).

Foi somente a partir de 1890, entretanto, que os líderes empresariais e governamentais norte-americanos se tornaram defensores de uma agressiva expansão no exterior. No plano militar, os Estados Unidos derrotaram a Espanha na guerra de 1898 e avançaram sobre a América Central e o Caribe. Aproveitaram o impulso e tomaram também as ilhas Guam, o Havaí, além das Filipinas (Moura, 1990). No plano econômico, o país preparou o terreno para a globalização da produção. Em 1914, pelo menos 41 empresas norte-americanas, sobretudo do setor de máquinas e de processamento alimentar, tinham construído duas ou mais fábricas no estrangeiro. Assim, a globalização da produção, que teria seu apogeu após 1945, tem suas raízes na concentração econômica e nos investimentos externos estadunidenses, ocorridos entre o final do século XIX e o início do XX (Agnew, 2005).

A expansão estadunidense não foi apenas resultado de forças econômicas, pois contou com decisões políticas importantes. Alguns

críticos já chamaram os Estados Unidos de baluarte do protecionismo moderno. Com efeito, muitos assinalam que foi Alexander Hamilton, o primeiro secretário do tesouro norte-americano, e não Friedrich List, como normalmente se acredita, o primeiro a elaborar sistematicamente o argumento da indústria nascente. Entre fins do século XIX e 1920, graças ao protecionismo, a economia dos Estados Unidos foi a que mais cresceu no mundo (Chang, 2004).

O expansionismo teve também alicerces diplomático e cultural. No âmbito da política externa, era preciso tornar o mundo mais "seguro" para os investimentos das empresas norte-americanas. No plano cultural, as elites estadunidenses acreditavam possuir a missão de espalhar os "valores americanos". Afinal, o etos da produção e do consumo de massas havia sido uma invenção norte-americana. Todavia, o "sonho americano" e a democratização do desejo não podiam ficar confinados territorialmente. Era necessário reconfigurar a história da "fronteira" – até então difundida pela educação de massa, pelos meios de comunicação e pela cultura popular dos Estados Unidos – a fim de expandi-la. Dessa forma, segundo o geógrafo John Agnew (2005, p. 100),

> 'Americanism', the peculiar character of the American society and economy and the glue of consumer culture that increasingly bonded them together, therefore, has a number of distinctive roots in the American historical experience. But they came together to define a particular national culture that was more or less in place by the 1890s and early 1900s [...]. It has been the projection of this hegemony from home, so to speak, out into the world at large that has set the political basis for the globalization of the world economy over the past thirty or so years.[7]

[7] O trecho correspondente na tradução é: "'Americanismo', o caráter peculiar da sociedade e da cultura norte-americana e o elo aglutinador da cultura consumista que crescentemente reúne essas características, portanto, possui distintas raízes na experiência histórica estadunidense. Mas esses elementos se juntaram para definir uma

Alguns autores divergem sobre o conceito que melhor define a influência dos Estados Unidos no mundo. Para Michael Hardt e Antonio Negri (2012), tal influência deve ser chamada de império, a nova forma assumida pela soberania, que passou a se caracterizar por uma série de organismos nacionais e supranacionais unidos por uma lógica ou regra única. O conceito refere-se a um conjunto de práticas associadas à acumulação de capital e à exploração do trabalho, uma espécie de imperialismo sem imperador. A transição para o império teria surgido do crepúsculo da soberania moderna. Ao contrário do imperialismo, o império não estabelece um centro territorial de poder, nem se baseia em fronteiras ou barreiras fixas, mas trata-se de um aparelho de descentralização e desterritorialização que incorpora gradualmente o mundo inteiro dentro de suas fronteiras abertas e em expansão. Diferentemente do imperialismo, nenhum país ocupa a posição de liderança mundial que as potências europeias um dia ocuparam. O império é concebido como uma república universal, uma rede de poderes e contrapoderes estruturada em uma arquitetura ilimitada e inclusiva, que permitiria que as pessoas comuns – a "multidão" – se libertassem das reificações territoriais, como Estados e lugares.

Na estrutura concebida por Hardt e Negri (2012), os Estados Unidos ocupam uma posição privilegiada, pois sua tendência expansiva estaria inscrita em sua Constituição. De acordo com tal interpretação, Thomas Jefferson e os federalistas inspiraram-se no antigo modelo imperial e acreditavam estar criando do outro lado do Atlântico um novo império, com fronteiras abertas e em expansão, onde o poder seria distribuído em redes. Essa concepção imperial sobreviveu e amadureceu ao longo da história estadunidense, e surgiu agora em escala global, na sua forma plenamente desenvolvida.

---

cultura nacional específica que estava mais ou menos formada por volta de 1890 e início dos 1900. Foi a projeção dessa hegemonia doméstica no mundo que lançou as bases políticas da globalização da economia mundial nos últimos trinta anos".

Ao contrário dos autores de *Império*, Agnew (2005) acredita que o conceito de "hegemonia" é o que melhor se aplica aos Estados Unidos. Para o geógrafo, a hegemonia pode ser exercida por meio da aceitação e do consentimento dos demais, sem necessidade de controle territorial. Além disso, embora os Estados continuem importantes, é preciso ampliar o conceito de geografia do poder: a ênfase em elementos territoriais deve ceder lugar a noções funcionais e relacionais de espacialidade, envolvendo o controle sobre as regras de interação de espaço, a exemplo do comércio e dos fluxos de capital. Assim, a geografia do poder contemporânea é considerada muito complexa para ser reduzida ao conceito de império.

O conceito de hegemonia foi desenvolvido por Gramsci a partir da imagem de poder de Maquiavel: um centauro, metade homem, metade animal, uma combinação necessária de consentimento e coerção. Apesar de o conceito compreender direção intelectual e dominação como elementos simultâneos, a hegemonia apenas prevalece enquanto o aspecto consensual do poder estiver em primeiro plano. Além disso, a hegemonia ideológica do dominante se enraíza na sua hegemonia econômica, da qual a direção intelectual e moral é função. Portanto, a função hegemônica possui dois aspectos: o econômico e o ético-político (Cox, 2007; Liguori, 2007).

Apesar do projeto hegemônico norte-americano dispensar a incorporação de territórios e ter um inegável componente cultural, os Estados Unidos agridem com frequência os países mais fracos. Segundo Fernando Henrique Cardoso (2010), os Estados Unidos veem-se como xerifes do mundo, conquanto não colonizem nem se disponham a permanecer no exercício de um controle político-administrativo nos países agredidos, o que poderia, eventualmente, assegurar maior êxito ao seu pretenso papel civilizatório. Já Daniel Bensaid (2008) afirma que a negação da relação de domínio imperial permite modificar os enunciados do conflito e reorganizar a visão do mundo em torno de uma oposição teológica entre o Bem (o Ocidente, as democracias, a civilização) e o Mal (as ditaduras; os

rogue states). Cada vez mais, as intervenções militares têm sido justificadas como legítima defesa da civilização ameaçada. Desse modo, Bensaid argumenta que, em um mundo marcado por assimetrias de poder, as intervenções humanitárias mascaram os interesses de dominação imperial e justificam a ingerência do forte no fraco e a negação unilateral das soberanias democráticas.

A hegemonia norte-americana é baseada tanto em aspectos consensuais quanto coercitivos. É inegável a influência cultural estadunidense no mundo. Do mesmo modo, as mais de 700 bases militares e os cerca de 300 mil soldados em, aproximadamente, 70 países indicam a importância do poder territorial para os Estados Unidos (Fiori, 2007, p. 126; Mészáros, 2003, p. 55). No entanto, em vez de discutir o peso de cada um dos elementos, é preciso investigar a raiz da hegemonia norte-americana. Hardt e Negri (2012) argumentam que a globalização contemporânea nasceu com base na expansão mundial do projeto constitucional interno dos Estados Unidos. O império seria a projeção da Constituição norte-americana, pois o projeto constitucional do país foi construído segundo o modelo de rearticulação de um espaço aberto e da reinvenção incessante de relações singulares e diversas em redes em um terreno ilimitado. Do mesmo modo, Arendt (1989) afirma que a forma de governo dos Estados Unidos seria a menos adequada para uma política de poder imperialista. Contrariando essa linha argumentativa, Agnew (2005) defende a tese de que a hegemonia norte-americana teria sua origem na expansão da sociedade de mercado criada pioneiramente naquele país.

A sociedade de mercado norte-americana ganhou impulso com o advento do regime de acumulação, ou sistema de produção, conhecido como fordismo.[8] Henry Ford reconheceu que produção de massa

[8] Deve-se esclarecer que os conceitos "regime de acumulação fordista" e "modo de regulação" foram estabelecidos pelos economistas da escola da regulação francesa. Segundo Robert Boyer (2009), um dos principais representantes dessa escola, o regime de acumulação intensivo, baseado na produção e no consumo de massa, é a principal característica do fordismo. Tal regime se caracteriza por um modo de

significava consumo de massa e que, portanto, era necessário criar um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma estética e uma psicologia inovadoras, enfim, um novo tipo de homem e uma sociedade racionalizada e moderna (Harvey, 2013). Para Gramsci (2008), o americanismo surgiu como um modo de vida profundamente imbricado na esfera produtiva com o taylorismo – como modelo de organização do trabalho – e com o fordismo – como mecanismo de acumulação de capital. Nos Estados Unidos, o avanço da racionalização exigiu um novo tipo humano, compatível com os novos modelos de trabalho e processo produtivo. Esses métodos inovadores de trabalho eram indissolúveis de um determinado modo de viver, de pensar, de sentir a vida. Assim, o fordismo contribuiu para a criação de um novo tipo de trabalhador e de homem.

O fordismo foi acompanhado do aumento da intervenção estatal na economia, um fenômeno também identificado por Gramsci, que resultaria na política do *New Deal*. Uma vez consolidado internamente, os Estados Unidos passaram a exportar seu modelo econômico-cultural. Em seus primórdios, uma hegemonia mundial foi uma expansão da hegemonia interna de um país para o exterior. Dessa maneira, as instituições sociais e econômicas, a tecnologia e a cultura associadas a essa hegemonia nacional tornaram-se modelos a ser imitados no exterior. Posteriormente à crise de 1929 e à Segunda Guerra Mundial, o novo demiurgo, o capitalismo norte-americano, expandiu seu predomínio, enfatizando a característica central do sistema capitalista: a contínua modificação das técnicas produtivas e o entrelaçamento específico entre as ordens política, social e econômica (Cardoso, 2010; Cox, 2007).

regulação monopolista ou administrado, por ser organizado a partir da institucionalização dos procedimentos de ajuste em resposta aos riscos da atividade econômica. Durante a "era de ouro" do capitalismo (1947-1973), o modo de regulação dominante foi o keynesianismo, cujo sucesso dependia da arquitetura econômica internacional representada pelo sistema de Bretton Woods.

Na esfera internacional, a hegemonia não é apenas uma ordem entre Estados. Trata-se, pois, de uma ordem no interior de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra todos os países de diferentes formas. De acordo com Robert W. Cox (2007, p. 118-119), a hegemonia no âmbito internacional

> É também um complexo de relações sociais internacionais que une as classes sociais de diversos países. A hegemonia mundial pode ser definida como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política, e não pode ser apenas uma dessas estruturas: tem de ser todas as três ao mesmo tempo. Além disso, a hegemonia mundial se expressa em normas, instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais – regras que apoiam o modo de produção dominante.

Na segunda metade do século XX, a expansão mundial do capitalismo, sob hegemonia norte-americana, mudou a divisão internacional do trabalho e o esquema centro-periferia proposto pela hegemonia inglesa. O espaço econômico internacional, finda a Segunda Guerra Mundial, foi construído a partir do projeto de integração entre as economias nacionais proposto pelo Estado norte-americano e por sua economia (Belluzzo, 2013). Da mesma forma que, como bem descreveu Karl Polanyi (2000), a economia de mercado, o livre comércio e o padrão ouro haviam sido inventos ingleses, as instituições internacionais consubstanciadas nos acordos de Bretton Woods foram projeções, em grande medida, das instituições e das práticas já desenvolvidas nos Estados Unidos.

A ordem econômica internacional do pós-guerra refletiu "a grande transformação" ocorrida nas relações entre Estado e sociedade, após o colapso do sistema liberal em 1929. Durante a chamada "era dourada" (1947-73), os Estados Unidos buscaram

ativamente generalizar o contrato social do consumo de massas em todo o centro, promovendo o keynesianismo, o planejamento econômico, a integração econômica europeia e os movimentos sindicais não comunistas. Complementando o sistema de produção fordista, surgiu o modo de regulação keynesiano, que permitiu o advento do Estado de bem-estar social, ou *Welfare State*, nos países centrais. Além disso, os arranjos econômicos nacionais estavam relacionados com o "*embedded liberalism*" do sistema de Bretton Woods. Ao contrário do nacionalismo econômico dos anos 1930 e do liberalismo baseado no padrão ouro e no livre comércio, o compromisso do *embedded liberalism* era apoiado nos princípios do multilateralismo e da intervenção doméstica (Arrighi e Silver, 2001; Pedersen, 2008; Ruggie, 1982).

Os acordos de Bretton Woods reuniram 44 nações na cidade de New Hampshire em julho de 1944. O arranjo institucional resultou na criação do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que se converteria em Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994. Essas instituições deveriam evitar as flutuações do ciclo econômico por meio da "repressão financeira" e da abertura comercial moderada. Para isso, foram estabelecidos dois pilares para o novo sistema: taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, e controle dos fluxos de capitais. Promoveu-se, assim, a substituição da regulamentação privada pela regulação pública das altas finanças, deslocando o poder regulatório de Londres e Wall Street para Washington (Arrighi e Silver, 2001; Rodrik, 2011).

Segundo Luiz Gonzaga Belluzzo (2013), sob a égide de Bretton Woods, o poder do dólar conversível[9] sustentou três processos simultâ-

[9] John Maynard Keynes, delegado do governo britânico em Bretton Woods, rejeitou qualquer papel central para o dólar. Nesse sentido, propôs a Clearing Union, uma espécie de Banco Central dos bancos centrais. A Clearing Union emitiria uma moeda bancária, o *bancor*, destinada exclusivamente a liquidar posições junto aos bancos centrais. Os negócios privados seriam realizados nas moedas nacionais que,

neos: a) o déficit na conta de capitais, produto da expansão da grande empresa estadunidense, garantiu o fluxo de liquidez requerida para o crescimento econômico mundial; b) daí, a reconstrução dos sistemas industriais da Europa e do Japão; e c) a industrialização fordista da periferia, alavancada pelo investimento produtivo direto em conjugação com políticas de desenvolvimento nacional.

O compromisso do *embedded liberalism* permitiu que os diferentes Estados desenvolvessem efetivos mecanismos de intervenção na economia doméstica com o propósito de afetar o nível de preços e de emprego, protegendo-os das flutuações externas. Assim, governos nacionais de tendências ideológicas distintas – gaullistas na França, trabalhistas na Inglaterra, ou democrata-cristãos na Alemanha Ocidental – criaram tanto um crescimento estável como um aumento dos padrões materiais de vida por meio de uma combinação de administração econômica keynesiana e políticas de bem-estar social. O conjunto dessas políticas ficou conhecido como "consenso keynesiano" (Harvey, 2013; Ruggie, 1982).

Todavia, a ordem de Bretton Woods e suas instituições nunca foram totalmente aplicadas aos países em desenvolvimento. O apelo hegemônico dos Estados Unidos ao Terceiro Mundo teve como pilares gêmeos a descolonização e o desenvolvimento. Em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente John Kennedy propôs que a década de 1960 fosse designada pela ONU como "década do desenvolvimento". A teoria da modernização prometia que todos os povos do mundo poderiam realizar o "sonho americano". No entanto, o fordismo jamais foi hegemônico na região. No lugar do *Welfare State*, o subcontinente teve o "Estado desenvolvimen-

por sua vez, estariam referidas ao *bancor*, mediante um sistema de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis. No entanto, Harry D. White, representante do governo norte-americano, e sua equipe tiveram total controle sobre as regras e a redação dos documentos oficiais. Assim, a imposição do dólar como moeda de reserva internacional e o caráter das novas organizações refletiram apenas uma situação *de facto* (Belluzzo, 2013; Ruggie, 1982).

tista", responsável pela política de "industrialização por substituição de importações" (ISI) proposta pela CEPAL. Apesar do êxito relativo, verificado sobretudo no Brasil e no México, a industrialização periférica não impediu o aumento da pobreza urbana e das desigualdades. Ademais, o elevado padrão de consumo das elites e a má distribuição de renda, além da imutabilidade da questão agrária, limitavam o aproveitamento da capacidade industrial já instalada (Arrighi e Silver, 2001; Domingues, 2009; Ruggie, 1982).

A primeira rodada de industrialização fordista na periferia merece algumas observações. Segundo Alice Amsden (2009), a ascensão daquilo que ela denominou de "resto", ou seja, os países não pertencentes ao Atlântico Norte, foi uma das transformações mais fenomenais da segunda metade do século XX. Pela primeira vez na história, os países "atrasados" ou subdesenvolvidos se industrializaram sem inovações próprias. Eles lograram avançar em setores industriais que exigiam um elevado grau de capacidades tecnológicas sem terem inicialmente nenhuma capacidade tecnológica avançada. Por ser um caso de aprendizado puro, a industrialização tardia significou uma completa dependência inicial da tecnologia comercializada por países já desenvolvidos. Essa dependência emprestou ao processo suas características peculiares.

A industrialização periférica foi forçada a realizar-se num período relativamente curto, o que significava implantar um complexo de atividades produtivas que, em outras partes, se formara no curso de várias gerações. Como as fontes de tecnologia estavam no exterior e o acesso a elas, em muitos casos, era restrito, foi necessário algum tipo de cooperação internacional, que ocorreu por meio da instalação nos países latino-americanos de filiais das empresas que anteriormente abasteciam o mercado, cabendo a elas uma parcela crescente nas atividades produtivas. Dessa maneira, quanto mais tarde um país se industrializava, maior a probabilidade de que suas grandes empresas manufatureiras fossem de propriedade estrangeira (Amsden, 2009; Furtado, 2007).

Os processos de *catching up* ou "alcançamento" tiveram características diferentes a depender do país e da região. Alguns países asiáticos, como China, Coreia do Sul e Taiwan, investiram pesado em habilidades nacionais próprias, o que os ajudou a sustentar a propriedade nacional de empresas nas indústrias de média tecnologia e a avançar em setores de alta tecnologia com base em "líderes nacionais". Devido à Guerra Fria, esses países contaram também com um "bônus geopolítico", que garantiu maior grau de autonomia na condução das respectivas estratégias nacionais. Em contraste, a Argentina, o México e, em menor medida, o Brasil aumentaram sua dependência do *know-how* estrangeiro para o crescimento futuro. Na verdade, a geração de tecnologia esteve, muitas vezes, ausente desde o início do desenvolvimento capitalista na América Latina. Os níveis de investimento estatal e, particularmente, privados em Ciência e Tecnologia (C&T) e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) foram consistentemente muito baixos, ao contrário do que acontecia nos Estados Unidos, na Europa e no Leste Asiático. As firmas transnacionais amiúde transplantavam para o subcontinente unidades e produtos defasados e raramente investiam localmente em P&D. Além disso, as tecnologias instaladas, em geral, não se derramavam para a economia como um todo, o que contribuía para uma persistente heterogeneidade do tecido social (Amsden, 2009; Domingues, 2009).

Ao comparar a América Latina com o Leste Asiático, Prebisch verificava que suas estratégias de industrialização por substituição de importações eram semelhantes, mas, ao contrário dos latino-americanos, os asiáticos estavam criando indústrias globalmente competitivas. Já em 1961, a CEPAL advertira sobre a distorção que ocorria nas economias latino-americanas com suas indústrias superprotegidas e incapazes de exportar. Na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), por exemplo, Prebisch tinha visto a Coreia do Sul aplicar a doutrina cepalina com muito mais sucesso do que os países latino-americanos. A nação asiática tinha sido capaz de ter êxito tanto na produção

para o mercado interno quanto naquela voltada para as exportações. Ademais, o economista argentino acreditava que a principal diferença em relação à América Latina não era a doutrina, mas a política governamental. A elaboração de políticas na Coreia do Sul refletia sua estrutura social mais equitativa, com um sistema de educação universal e uma reforma agrária bem-sucedida (Dosman, 2011).

Entre 1930 e 1980, o Brasil adotou uma política de industrialização baseada no desenvolvimentismo, nome dado à sua estratégia nacional de desenvolvimento e à sua ideologia condutora. Nesse período, o país atingiu elevadas taxas de crescimento econômico e criou capacidades estatais importantes para fomentar o desenvolvimento. O avanço da industrialização foi baseado em um mercado urbano restrito, mas relevante em termos de renda gerada, permitindo o advento de uma indústria moderna. Se o processo industrializante intensificou o caráter social excludente, nem por isso deixou de se converter em uma possibilidade de desenvolvimento e de transformação da estrutura produtiva para níveis de complexidade crescente. Nessa direção, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi bem-sucedido do ponto de vista estritamente econômico, pois completou a matriz interindustrial brasileira e mudou, de forma substantiva, os resultados da balança comercial e o perfil de nossa pauta de exportações e importações (Bresser-Pereira, 2009; Cardoso e Faletto, 2011; Paulani, 2010).

Os esforços da CEPAL e da UNCTAD, que foram apoiados pela política externa brasileira, lograram colocar o diálogo Norte-Sul no centro das discussões internacionais nas décadas de 1960 e 1970. Em 1968, a II UNCTAD propôs reformar o sistema econômico internacional. A ideia de um Sistema Geral de Preferências (SGP) seria aprovada no ano seguinte com base nos seguintes princípios: generalidade; não reciprocidade e não discriminação. O SPG visava a impulsionar as manufaturas e semimanufaturas dos países subdesenvolvidos, facilitando seu acesso aos mercados dos países desenvolvidos. O reformismo dos países do Terceiro Mundo culminaria na

aprovação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da "Declaração e programa de ação da nova ordem econômica internacional", em 1974. Trata-se de uma época na qual os planos de reformas da ordem internacional eram inspirados por princípios éticos (Dosman, 2011; Fonseca Jr., 2004; Furtado, 2007).

Entre 1947 e 1995, as oito rodadas de liberalização do GATT eliminaram parte das restrições à importação existentes desde a década de 1930 e reduziram as elevadas tarifas do pós-guerra. Assim, o volume do comércio mundial cresceu a uma taxa anual média de 7% entre 1948 e 1990, a maior já registrada. As regras do GATT permitiram também que os países em desenvolvimento perseguissem suas próprias estratégias de desenvolvimento com poucas limitações externas; a agricultura e parte do setor de serviços não entraram na agenda de liberalização. Ademais, os países em desenvolvimento podiam recorrer a cláusulas que lhes possibilitavam impor limitações às importações de modo permanente (Rodrik, 2011). No entanto, a onda reformista que vinha crescendo desde o pós-guerra chegaria ao fim com a virada neoliberal, simbolizada pelas vitórias eleitorais de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

O sucesso do regime de Bretton Woods continha as sementes de sua própria debilidade. Os cuidados típicos da era keynesiana estavam voltados, sobretudo, para mitigar a instabilidade dos mercados de negociação de títulos representativos de direitos sobre a riqueza e a renda. As políticas monetárias e de crédito se ocupavam em atenuar os efeitos da valorização fictícia da riqueza sobre as decisões de gasto corrente e de investimento da classe capitalista. Desse modo, almejava-se evitar ciclos de valorização excessiva e desvalorizações catastróficas dos estoques de riqueza. Segundo Belluzzo (2013), ironicamente, as políticas keynesianas anticíclicas cumpriram o que prometeram ao evitar as recorrentes crises de desvalorização de ativos, mas, ao garantir o valor dos estoques de riqueza existentes, ampliaram seu peso na composição da riqueza total e ampliaram os poderes de "coordenação" das instituições financeiras.

Desde os anos 1960, foi ficando cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. A formação do mercado de eurodólar[10] e a contração do crédito no período 1966-67 foram sinais prescientes da incapacidade norte-americana de seguir regulando o sistema financeiro internacional. Os Estados Unidos enfrentavam dificuldades em financiar a Guerra do Vietnã e crescentes desequilíbrios no seu balanço de pagamentos. Em 1971, confrontado com a frequente demanda de outros países para converter seus dólares em ouro, Richard Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar em ouro a uma taxa fixa. Dois anos depois, em 1973, a adoção de um sistema de taxa de câmbio flexível marcou a completa abolição do compromisso de Bretton Woods. De maneira irônica, o impulso à globalização que se seguiu a essas decisões unilaterais foi baseado explicitamente na busca do interesse econômico nacional dos Estados Unidos (Agnew, 2005; Harvey, 2013; Rodrik, 2011).

Na década de 1970, a transição de um regime favorável ao trabalho para outro hostil aos trabalhadores não se deveu à debilitação do Estado, mas ao enfraquecimento estrutural da própria classe trabalhadora com o advento da "sociedade pós-industrial" (Arrighi e Silver, 2001). Como lembra John Ruggie (1982), o ressurgimento do etos do capitalismo liberal resultou da erosão do equilíbrio que até então existia nas relações entre Estado e sociedade. A profunda recessão de 1973 colocou em movimento uma série de processos que solaparam o compromisso fordista, levando a transformações

---

[10] Em 1958, permitiu-se a criação de uma *offshore* na cidade de Londres, ou seja, de um mercado interbancário de capitais líquidos registrados em dólares, conhecido como "mercado de eurodólares". Grandes empresas ajudaram a sua formação, juntamente com muitos bancos que aproveitaram para começar a se internacionalizar. Antes mesmo do "choque do petróleo", os lucros não repatriados ou não investidos na produção eram depositados em eurodólares pelas firmas transnacionais norte-americanas. Essas transações eram feitas sem qualquer regulação estatal. À medida que o dinamismo da "idade de ouro" se esgotava, o afluxo de recursos não investidos se acelerava (Chesnais, 2005).

tanto na natureza do processo de produção quanto na estrutura de regulação nacional e internacional. Começou, então, a tomar forma um conjunto de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política. Essas mudanças provocaram a passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, conhecido como acumulação flexível (Harvey, 2013; Pedersen, 2008).

Ao contrário do fordismo, a acumulação flexível se apoiava na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados laborais e dos produtos e padrões de consumo. Envolvia também um novo movimento de compressão do espaço-tempo no mundo, resultado do estreitamento dos horizontes temporais de tomada de decisão, devido aos avanços tecnológicos e à queda vertiginosa dos custos de transporte. Esses fatores combinados possibilitaram progressivamente a difusão imediata das decisões em um espaço cada vez mais amplo e variegado (Harvey, 2013). As tecnologias de informação revolucionaram, ao mesmo tempo, as técnicas produtivas, as formas organizacionais das entidades públicas e privadas e o sistema de comando, tanto dentro das empresas como na sociedade. Por mais que a robotização e as técnicas microeletrônicas tenham transformado os sistemas produtivos e impulsionado o processo de acumulação, foram as novas técnicas de informação e sua disponibilidade prática que permitiram a incorporação desses avanços à vida cotidiana. Além disso, essas tecnologias deram margem à multiplicação dos fluxos de capital e à criação de novos "produtos financeiros" (*hedge funds*, derivativos, mercados futuros), todos difundidos pelas redes globais de comunicação e pela internet (Cardoso, 2010).

O novo regime de acumulação rompeu a correlação geográfica que havia entre produção e consumo no fordismo clássico, territorial por natureza. Embora muitos produtos continuem sendo produzidos em massa, a produção ocorre em diferentes regiões (fenômeno da deslocalização), criando uma cisão entre produtores e consumidores. Com isso, o trabalho organizado foi solapado pela reconstrução de focos de acumulação flexível, em regiões periféricas que careciam de tradição industrial, e pela reimportação para os centros das nor-

mas e práticas regressivas estabelecidas nessas novas áreas. Assim, a acumulação flexível significou níveis altos de desemprego estrutural, rápida destruição e reconstrução de habilidades, elevação modesta dos salários reais e retrocesso do poder sindical – uma das vigas políticas do regime fordista. Apesar dessa "grande transformação" às avessas, quando a economia tratou de se libertar dos grilhões da sociedade, o apelo mundial da sociedade de mercado se manteve, sugerindo que o americanismo dependia menos da fábrica e mais da ideologia, numa proporção que nem Gramsci poderia imaginar (Agnew, 2005; Belluzzo, 2013; Harvey, 2013).

As transformações no regime de acumulação tiveram impacto no equilíbrio entre o poder do Estado e o poder das finanças, com o fortalecimento do sistema financeiro. Nos trinta anos que se seguiram ao colapso de Bretton Woods, os Estados Unidos promoveram as políticas de abertura comercial e impuseram a liberalização *urbi et orbi*. A implementação da liberalização financeira apoiou-se em três elementos inter-relacionados: a desregulamentação, a desintermediação e a descompartimentalização interna e externa. A desregulamentação significou a liberalização monetária e financeira. A desintermediação permitiu às instituições financeiras não bancárias – como os investidores institucionais – terem acesso aos mercados como emprestadoras. Por sua vez, a descompartimentalização interna abriu caminho para uma (des)especialização progressiva dos bancos em nome da concorrência e da liberdade de empreendimento; já a descompartimentalização externa promoveu sucessivamente a liberalização dos mercados de câmbio, a abertura do mercado de títulos públicos aos operadores estrangeiros e a abertura das Bolsas às empresas estrangeiras. Assim, a conjunção desses três elementos contribuiu para a formação de um mercado de ações global, mercados futuros de mercadorias e dívidas globais, além de acordos de compensação recíproca de taxas de juros e moedas. Tais mudanças, somadas à acelerada mobilidade geográfica de capitais, permitiram a criação,

pela primeira vez, de um único mercado mundial de dinheiro e de crédito (Belluzzo, 2013; Chesnais, 2005; Harvey, 2013).

A associação entre liberalização das contas de capital e desregulamentação financeira provocou a formação de bolhas nos mercados de ativos e a sucessão de crises bancárias, cambiais e de endividamento soberano. De acordo com Dani Rodrik (2011, p. 109), entre 1970 e 2008, ocorreram 124 crises bancárias, 208 crises cambiais e 63 crises de dívida soberana. A abertura das contas de capital suscitou a disseminação dos regimes de taxas de câmbio flutuantes que ampliaram o papel de "ativos financeiros" das moedas nacionais. Segundo Belluzzo (2013), as flutuações das moedas criaram oportunidades de arbitragem e de especulação ao capital financeiro internacionalizado e tornaram as políticas monetárias e fiscais domésticas reféns da volatilidade das taxas de juros e de câmbio.

Ao aumentar a fluidez dos espaços de circulação da riqueza e da renda dos grupos integrados, a globalização financeira desarticulou a velha base tributária das políticas keynesianas, impondo limites aos gastos sociais dos governos, vistos como inflacionários. Nos Estados Unidos da era Reagan, entraram em voga a "economia da oferta" e a Curva de Laffer, que preconizavam a redução de impostos para os ricos e para as empresas. A *supply side economics* defendia a tese do "gotejamento" (*trickle down*), segundo a qual as classes trabalhadoras e os governos receberiam os benefícios da riqueza acumulada livremente pelos abonados empreendedores sob a forma de salários crescentes e aumento das receitas fiscais. No entanto, a migração da grande empresa para as regiões de baixos salários, a desregulamentação financeira e o enfraquecimento sindical desmentiram as hipóteses do *trickle down*. Nesse período, ao contrário do que se difunde, o Estado nacional não se tornou menor, mas se omitiu quanto ao interesse das populações e se tornou mais forte a serviço dos interesses econômicos dominantes. Assim, o Estado não saiu de cena, apenas mudou de agenda (Agnew, 2005; Belluzzo, 2013; Santos, 2007).

As organizações internacionais criadas em Bretton Woods – o FMI e o Banco Mundial – foram reformuladas e passaram a impor, a partir da crise da dívida externa dos anos 1980, programas de ajuste estrutural aos países periféricos, que envolviam mudanças não só das políticas econômicas internas, como das estruturas institucionais domésticas. Nesse sentido, essas duas organizações agiram como canais transmissores das ideias neoliberais, reforçando em muitos casos as reformas pró-mercado que estavam em curso e que reduziam ainda mais a autonomia dos Estados situados na periferia do sistema internacional. Até a crise do *subprime*[11] de 2008, o FMI e o Tesouro norte-americano continuaram a propor a liberalização das contas de capital e a incentivar os países a remover os impedimentos à finança internacional. Em tese, o receituário dessas instituições pretendia atacar manifestações da pobreza, mas estruturalmente contribuiu para aprofundar a desigualdade e a exclusão social (Hurrell, 2009; Krasner, 2001; Rodrik, 2011; Santos, 2007).

No âmbito da política comercial, passou-se de um regime que regulava o movimento entre fronteiras de bens para outro cujas disciplinas tinham como objeto as políticas domésticas dos países-membros. Na Rodada Uruguai (1986-94), os Estados Unidos conseguiram incorporar três novos temas – serviços, propriedade

[11] Iniciada em 2007 e acelerada pela quebra do Lehman Brothers em setembro de 2008, a crise permitiu avançar na compreensão das mudanças ocorridas nas relações entre inovações financeiras, financiamento dos gastos de consumo das famílias, de investimento das empresas e geração de renda e emprego na economia globalizada. A aventura do crédito hipotecário generalizou para a massa de consumidores o "efeito-riqueza". Esse novo momento de "inflação de ativos" estava assentado em três fatores determinantes: 1) a degradação dos critérios de avaliação de risco de crédito e o "aperfeiçoamento" dos métodos de captura dos devedores primários, as famílias de renda média e baixa, cuja capacidade de pagamento estava debilitada pela estagnação dos rendimentos nos últimos trinta anos; 2) o alargamento do espaço da securitização das hipotecas, mediante a criação e multiplicação de ativos lastreados nas dívidas das famílias; e 3) a possibilidade de "extrair" novos empréstimos apoiados na valorização dos imóveis e destinados à aquisição de bens duráveis, passagens aéreas e até pagamento de impostos. Assim, as técnicas de securitização dos créditos bancários e de distribuição de riscos, o uso de derivativos e a intensa informatização dos mercados ampliaram o volume de transações e estimularam a "alavancagem" imprudente (Belluzzo, 2013).

intelectual e medidas de investimento –, que posteriormente se tornariam: o Acordo sobre o Comércio de Serviço (GATS); o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS); e o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS). Os governos do Brasil e da Índia resistiram sem sucesso à incorporação desses temas. Além da ampliação da pauta, o governo estadunidense denunciou sistematicamente um dos princípios inscritos desde o início, ainda que em posição secundária, nos estatutos do GATT: o princípio do desenvolvimento, que se traduziu, de forma original, no reconhecimento do conceito de "indústria nascente" e, mais tarde, na consagração do direito a tratamento especial e diferenciado dos países pobres, com a reforma do texto do Acordo Geral, operada em 1965 – incorporação do Capítulo IV relativo a Comércio e Desenvolvimento. Com a hegemonia neoliberal dos anos 1980 e 1990, a ideia de desenvolvimento tornou-se alvo de um ataque sistemático pelos países centrais e pelas instituições financeiras internacionais (Bresser-Pereira, 2009; Cruz, 2007).

A OMC restringiu a capacidade dos países em desenvolvimento de colocar em prática políticas industrial, comercial e tecnológica ativistas. Novas regras sobre patentes e propriedade intelectual obrigaram os países em desenvolvimento a criar leis em conformidade com as existentes nos países centrais. As regras sobre saúde pública também foram objeto do escrutínio da OMC. Ademais, esses governos foram proibidos de requerer às firmas transnacionais o uso de conteúdo local ou de limitar suas importações em relação a suas exportações, tornando ilegal muitas práticas que os próprios países desenvolvidos haviam usado no passado. Diante do novo cenário, os países em desenvolvimento passaram a enfrentar alguns desafios. De um lado, precisavam influenciar a elaboração das regras do jogo, a fim de deixar de serem "*globalization takers*" para se tornarem "*globalization makers*"; de outro, deviam evitar que as novas regras limitassem as perspectivas de desenvolvimento nacional. Para superar esses

desafios, os países em desenvolvimento necessitavam aperfeiçoar sua capacidade de negociação internacional, além de serem capazes de criar foros e coalizões de geometria variável (Bresser-Pereira, 2009; Chang, 2004; Pedersen, 2008; Rodrik, 2011).

Uma comparação entre o período de Bretton Woods e o da hegemonia neoliberal demonstra que o desempenho da economia mundial foi superior durante a vigência do consenso keynesiano, já que esta cresceu a uma taxa per capita de 3% ao ano entre 1950 e 1973, aproximadamente o dobro do índice verificado nos anos 1980 e 1990. Diante dessa evidência empírica, Rodrik (2011, p. 110) conclui que "the world economy simply has not performed as well during the era of financial globalization as it did under Bretton Woods".[12] As únicas exceções foram a China e alguns países do sudeste asiático, como Taiwan e Coreia do Sul, que seguiram no jogo da globalização pelas regras de Bretton Woods, e não adotaram passivamente as regras liberalizantes hegemônicas. Dados do Banco Mundial confirmam as afirmações de Rodrik, como pode ser constatado na tabela 1.

Tabela 1 – Taxa de crescimento do PIB no mundo, na América do Norte, na América Latina e Caribe, na Europa Ocidental, no Leste Asiático e na China

Região	1960	1970	1980	1990
América do Norte	4,25	3,59	3,13	3,18
América Latina e Caribe	5,05	6,06	2,13	2,89
Europa Ocidental	4,50	3,51	2,29	2,16
Leste Asiático	7,91	4,66	5,01	3,45
China	2,71	7,44	9,75	9,99
Mundo	4,94	3,96	3,06	2,66

Fonte: Banco Mundial, 2014.

[12] O trecho correspondente na tradução é: "a economia mundial simplesmente não se desempenhou tão bem na era da globalização financeira como ocorreu no período de Bretton Woods".

O acontecimento geopolítico e geoeconômico mais significativo do século XXI é a ascensão da China como o centro mais dinâmico dos processos de acumulação de capital. A China e o Leste Asiático tornaram-se a grande área manufatureira do mundo, mudando a relação centro-periferia, visto que os termos de troca no comércio internacional deixaram de inclinar-se a favor das manufaturas e contra os produtos primários. Na verdade, o bloco industrializado da Ásia funciona como uma engrenagem de transmissão entre a demanda gerada nos países centrais e a oferta das economias primário-exportadoras. Nesse sentido, há uma relação simbiótica entre o modelo asiático e as transformações financeiras e organizacionais que deram origem às novas formas de concorrência entre as empresas da tríade desenvolvida – Estados Unidos, Europa e Japão. O novo motor geoeconômico do capitalismo mundial deslocou e esvaziou o tripé da "época de ouro", que havia funcionado de maneira virtuosa entre 1945 e 1990. O atual padrão de concorrência engendrou um duplo processo de centralização do controle (fusões e aquisições) e descentralização da produção, fenômeno presente nas estratégias de deslocalização dos investimentos. No plano geopolítico, a nova relação entre os Estados Unidos e a China é complementar e competitiva a um só tempo, além de ser simultaneamente econômica e militar (Belluzzo, 2013; Fiori, 2007).

Desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos utilizaram elementos normativos e materiais para estabelecer regras, normas e instituições capazes de difundir a ideologia liberal, socializando os demais atores nos valores Ocidentais. Recentemente, alguns autores têm observado que a ascensão de países, como China, Índia, Brasil, Rússia e África do Sul, pode contribuir para o desenho de uma ordem mundial mais híbrida. Na medida em que adotam variedades de capitalismo com maior participação estatal, esses países podem tornar as instituições internacionais menos liberais. Apesar de não

formarem um bloco monolítico, os países que pertencem ao BRICS[13] têm uma causa comum, que é a adoção de estratégias que permitam a aceleração de seus respectivos processos de desenvolvimento. No entanto, o equilíbrio de poder mundial continua pendendo a favor dos antigos polos, cujo centro ainda é os Estados Unidos (Park, 2014; Stephen, 2014; Subacchi, 2008; Terhalle, 2011).

No âmbito regional, o fim da Guerra Fria, a crise do neoliberalismo e o unilateralismo da política externa norte-americana após 2001 possibilitaram o surgimento de projetos políticos mais autônomos na América do Sul. A ascensão de coalizões políticas nacionalistas ou de centro-esquerda permitiu a adoção de políticas externas mais autônomas. No Brasil, o governo Lula (2003-10) transformou o projeto de integração sul-americano em uma prioridade da política externa brasileira. Além de fortalecer e ampliar o Mercosul, o governo brasileiro foi um dos principais responsáveis pela criação da Unasul.

Diferentemente dos esquemas integrativos anteriores, a Unasul foi constituída para ser um foro de articulação, baseado em uma concepção ampliada que incorpora simultaneamente as dimensões política, econômica, social, cultural, ambiental, energética e de infraestrutura, conforme inscrito no preâmbulo do seu Tratado Constitutivo (Unasul, 2008). O fato de destacar a dimensão política revela que o escopo da organização não é somente econômico, mas sobretudo estratégico, e tende a permitir uma inserção mais autônoma dos países sul-americanos no mundo. Nesse sentido, o novo organismo pode contribuir para a transformação da América do Sul em um novo polo do sistema internacional.

---

[13] Em 2001, Jim O' Neil, economista-chefe da Goldman Sachs, cunhou o acrônimo BRICS para referir-se às quatro grandes economias continentais que cresciam rapidamente. Em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento, incorporado às políticas externas de Brasil, China, Índia e Rússia. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul juntou-se ao grupo.

A globalização, forma contemporânea da expansão capitalista, tem contribuído para difundir mundialmente o modelo de consumo de massas que ocorreu originalmente nos Estados Unidos. O fim da União Soviética e do bloco socialista levou ao colapso da mais importante oposição ideológica à ideia de sociedade de mercado em escala mundial. Desde então, mesmo países como China e Rússia, outrora relevantes economias centralmente planificadas, vêm adotando, cada um a seu modo, o modelo de consumo norte-americano. Assim, a globalização não se limita a um processo tecnológico ou econômico, porquanto possui raízes geopolíticas e tem contribuído para mudanças significativas da geografia do poder global.

Em resumo, as transformações estruturais da ordem mundial estão relacionadas a mudanças indispensáveis nas relações sociais e nas ordens políticas nacionais. Para entender a natureza da hegemonia norte-americana, é preciso analisar as especificidades da formação política, social, e econômica dos Estados Unidos, com destaque para o modelo de sociedade de mercado que teve origem naquele país. Além disso, mudanças nas relações do Estado com a sociedade significaram a passagem de uma ordem internacional baseada no consenso keynesiano para outra mais liberal. Essas transformações nas esferas doméstica e internacional tiveram características distintas nos países centrais e nos países periféricos. No início do século XXI, observam-se desafios à ordem hegemônica por parte de algumas nações em desenvolvimento, que passaram a adotar políticas externas mais autônomas. Nesse sentido, deve-se analisar o papel da política externa brasileira na construção de espaços regionais que apontem para a ampliação da autonomia do país e da América do Sul no sistema internacional.

1.4 Unasul: autonomia regional e expansão do capitalismo brasileiro

A Unasul representa a vertente política da integração regional, constituindo-se num espaço de articulação que incorpora novas dimensões além da esfera comercial. Formada com o apoio decisivo dos governos de Brasil e Venezuela, a Unasul projeta geopoliticamente a América do Sul e contribui para uma inserção autônoma da região perante os Estados Unidos. Apesar de ter surgido num contexto de ascensão de governos progressistas, a formação do novo organismo coincidiu com a expansão das empresas brasileiras no subcontinente. Esse processo aponta para uma possível tensão entre a dimensão política e econômica da integração sul-americana.

A análise de política externa na América Latina costuma incorporar abordagens teóricas de outros lugares, mas com o cuidado de adaptá-las aos temas de interesse da região, a exemplo das questões relativas à autonomia, ao desenvolvimento e ao papel do Estado. Assim, na produção acadêmica latino-americana, autonomia é um conceito que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos. Difere, portanto, do entendimento da maior parte dos autores do *mainstream* das Relações Internacionais, que define autonomia como o reconhecimento jurídico de Estados soberanos considerados “unidades iguais” em um sistema internacional anárquico (Giacalone, 2012; Vigevani e Cepaluni, 2011).

Para evitar confusão entre as noções de soberania e de autonomia, Roberto Russel e Juan Tokatlian (2003) sugerem que a primeira seja utilizada na esfera legal, deixando a segunda para a esfera pública. Dessa forma, o conceito de soberania se aproxima mais de uma concepção vestfaliana, evocando a imagem legal do princípio da não intervenção em assuntos internos de outros Estados. Já a noção de autonomia merece um tratamento mais estrito, significando condição e interesse nacional objetivo. Este, todavia, não deve

ser visto como algo imutável, pois mudanças no ambiente interno podem levar os Estados a definirem seus objetivos de autonomia de maneira diferente.

A polissemia da noção de autonomia é consequência da diversidade de abordagens teóricas utilizadas para caracterizá-la, além das diferentes circunstâncias temporais e espaciais nas quais seu significado, seu escopo e sua importância são considerados. Apesar dessas divergências, há consenso quanto a considerar a autonomia como um conceito essencialmente político (Russel e Tokatlian, 2003). Se do ponto de vista dos países centrais a autonomia externa não é uma preocupação relevante, para os países periféricos o conceito é importante e possui uma dupla dimensão. Das fronteiras nacionais para dentro, a autonomia constitui um símbolo básico do Estado, um meio de assegurar formas distintas de desenvolvimento não dependente. Das fronteiras nacionais para fora, a autonomia é uma condição que possibilita os Estados formularem e implementarem sua política externa independentemente de constrangimentos impostos por países mais poderosos (Vigevani e Cepaluni, 2011).

Ao analisar o conceito de autonomia no âmbito regional, Russel e Tokatlian (2003) observam que este foi historicamente mais uma questão sul-americana do que latino-americana. Para o México e os países centro-americanos e caribenhos, a ênfase sempre recaiu sobre a noção de soberania, devido ao histórico de anexações territoriais, de intervenções militares e de políticas de desestabilização.[14] Por sua vez, os países sul-americanos

[14] Entre 1845 e 1846, os Estados Unidos anexaram 1,3 milhões de quilômetros quadrados do território mexicano, uma área que correspondia aproximadamente à metade daquele país. Após a guerra contra a Espanha, em 1898, anexaram Porto Rico e intervieram em Cuba, para ficar apenas no continente americano. A partir do Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe, de 1904, uma grande variedade de situações passou a definir a natureza e a duração da intervenção: presença de tropas para defender a propriedade e os bens de norte-americanos; "protetorado" financeiro com ocupações das alfândegas; apoio ou repulsa a

tiveram relativamente maior margem para implementar políticas externa, comercial e cultural mais autônomas em relação aos Estados Unidos. Não por acaso, parte considerável da literatura sobre autonomia foi realizada na América do Sul, mais especificamente no Cone Sul.

No final dos anos 1970, Hélio Jaguaribe (1979) fez importante contribuição ao debate sobre autonomia. Para o autor, é possível passar de uma situação de dependência para outra de autonomia, desde que duas condições estruturais sejam alcançadas: "viabilidade nacional" e "permissividade internacional". A primeira faz menção à existência de recursos humanos e sociais adequados à capacidade de inserção internacional e ao grau de coesão sociocultural interna; a segunda, de caráter geopolítico, está relacionada à capacidade de neutralização de ameaças externas e depende de recursos econômicos e militares, além de alianças com outros países. O autor identifica também dois fatores dinâmicos fundamentais para a existência da autonomia na periferia: autonomia tecnológica e empresarial, capaz de garantir algum grau de desenvolvimento endógeno, e relações favoráveis ou não antagônicas com o centro.

A corrente de pensamento à qual pertenceram Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig ficou conhecida como "realismo da periferia". Influenciados pelo pensamento da CEPAL, esses autores concebiam o sistema internacional como sendo assimétrico e atravessado por relações de poder. A autonomia era vista como uma condição, e não uma conquista estável e permanente. As estratégias para alcançar essa meta incluíam melhoria das técnicas de negociação, alianças regionais e integração política e econômica. Nesse sentido, o "realismo da periferia" logrou construir uma teo-

---

políticos para favorecer interesses econômicos ou estratégicos estadunidenses; e ocupação direta e administração de países "instáveis" (Feres Jr., 2005; Moura, 1990). Durante a Guerra Fria, as intervenções se multiplicaram. Neste século, tornaram-se emblemáticas as ingerências na política venezuelana, hondurenha e paraguaia.

ria normativa orientada para a ação política. No caso do Brasil, as ideias sobre autonomia passaram a ser relacionadas ao conceito de desenvolvimento, e ambos foram integrados à política externa do país (Giacalone, 2012; Jaguaribe, 1979; Russel e Tokatlian, 2003; Vigevani e Cepaluni, 2011).

Nas décadas de 1980 e 1990, a crise da dívida e a ascensão de governos de centro-direita fizeram com que as políticas econômicas secundassem as reformas de mercado do Consenso de Washington. No mesmo sentido, as políticas externas, apesar de variações relevantes, alinharam-se com a orientação dos Estados Unidos. O caso mais emblemático foi a Argentina de Carlos Menem, que adotou as propostas de caráter utilitário de Carlos Escudé, o qual recomendava uma política exterior que eliminasse confrontações políticas com as grandes potências. Segundo essa estratégia, gestos de autonomia deveriam ser abandonados, caso prejudicassem os objetivos econômicos e contribuíssem para o isolamento do país. No Brasil, substituiu-se uma política externa autônoma, que apoiava o modelo de desenvolvimento industrializante, por uma política exterior menos altiva, a qual adotava "atitudes positivas" em relação aos novos temas e aos regimes internacionais. No âmbito regional, as políticas externas de Argentina e Brasil traduziram-se em um Mercosul liberal ou "fenício", conforme expressão crítica de Gerardo Caetano, e em uma proposta de integração heteronômica (Fonseca Jr., 2004; Giacalone, 2012; Guimarães, 2008; Russel e Tokatlian, 2003).

No início do século XXI, a vitória eleitoral dos partidos progressistas levou à adoção de políticas econômicas mais intervencionistas, de políticas sociais distributivistas e de políticas externas autônomas. Em relação à integração regional, a ideia de "América do Sul", como constructo e como projeto, passou a se sobrepor à de "hemisfério".[15] Ao mesmo tempo, resgatou-se o conceito de auto-

[15] Segundo Leslie Bethell (2010), no início do século XIX, o presidente Thomas Jefferson e o senador Henry Clay foram os primeiros a conceber a ideia de "hemisfério ocidental". Posteriormente, os Estados Unidos promoveriam o

nomia, que assumiu matizes variados: desde a oposição moderada à heteronomia anterior até o antagonismo aberto à tradicional disposição geopolítica das Américas. A adoção de um modelo de "confrontação autonômica" ou de "confrontação antagônica" dependeu de fatores internos, como, por exemplo, a orientação ideológica dos governos (Guimarães, 2008).

Os modelos alternativos de inserção econômica e geopolítica no sistema internacional devem ser entendidos como recursos que são apropriados por atores sociais e políticos nacionais e traduzidos em programas de governo que refletem interesses e ideologias de coalizões específicas, conforme características próprias de cada país. A convergência liberal do passado recente cedeu lugar à adoção de estratégias diversas por parte dos governos sul-americanos. Na última década, enquanto alguns países buscaram ampliar sua integração à economia internacional e implementaram políticas liberais, como Chile, Colômbia e Peru, outras nações, a exemplo de Argentina, Brasil e Venezuela, passaram a adotar um "regionalismo pós-liberal" (Motta Veiga e Rios, 2011; Sorj e Fausto, 2011).

Há, portanto, uma clara segmentação das estratégias de inserção internacional vigentes na América do Sul, reforçada pela politização das agendas econômicas domésticas e externas. O deslocamento para a esquerda do eixo de poder político em diversos países da região faz ressurgir certo nacionalismo econômico e acentua a oposição entre liberais e revisionistas (Motta Veiga e Rios, 2011). De acordo com César Guimarães (2008, p. 244),

conceito de pan-americanismo, com sua ênfase em uma história e geografia compartilhadas, além dos ideais republicanos. Ademais, fariam uma tentativa de institucionalizar a ideia de "hemisfério ocidental", as Américas, como região separada da Europa, em uma série de conferências envolvendo os Estados do continente americano.

> Os nacionalismos, contudo, ainda que tendam a uma integração sul-americana mais ambiciosa e autônoma, constituem um dos aspectos mais polêmicos dos novos modelos, exatamente porque o nacionalismo econômico readquiriu, no contexto da globalização, o viés de esquerda que remete aos processos de descolonização de meados do século XX. A oposição que suscita tem bases similares, internas e externas, àquelas que a Guerra Fria tão claramente evidenciou, aí se incluindo certa pobreza conceitual, presente, por exemplo, no *populismo* como noção elástica e vazia.

Diante desse quadro de crescente heterogeneidade, que envolve desde governos liberais a outros com diferentes projetos autonômicos, faz-se necessário um *mínimo denominador comum* institucional, de caráter político e econômico, capaz de envolver, sem distinção, todos os países da região (Guimarães, 2008). Nesse contexto, destaca-se a proposta da Unasul, cujo caráter multidimensional aponta para uma concepção ampliada de integração, que envolve simultaneamente os aspectos político, social, econômico e cultural. Ademais, abrange dimensões tão diversas quanto a territorialidade e a consolidação de uma infraestrutura que garanta a integração física do continente. A preponderância da natureza política da Unasul reflete-se em um projeto de inserção soberana da América do Sul como forma de superar seu tradicional estatuto de periferia do capitalismo e, simultaneamente, concebe as metas de um desenvolvimento nacional voltado para a superação das históricas desigualdades sociais de cada país (Sarti, 2011).

Apesar das diferenças contextuais, é possível traçar um paralelo entre a reação dos Estados Unidos aos processos de autonomia sul-americanos e a oposição daquele país à criação da CEPAL, em 1947. Na época, os norte-americanos argumentaram que um órgão regional da ONU seria desnecessário, pois já existia a União Pan-Americana, antecessora da Organização dos Estados Americanos

(OEA). Ademais, acreditavam que a criação da nova instituição duplicaria o Conselho Econômico e Social da OEA e significaria um desperdício de recursos. Diante do impasse, o governo Truman (1945-53) absteve-se da votação que criou a CEPAL e somente concordou com o seu surgimento como uma experiência de três anos, após os quais seria tomada uma posição definitiva. Por ocasião da quarta sessão da CEPAL, realizada na Cidade do México, em 1951, o governo norte-americano retomou a manobra para encerrar os trabalhos da comissão, propondo sua fusão com o Conselho Econômico e Social da OEA. No entanto, o plano teve de ser abandonado diante da oposição latino-americana a essa manobra. Naquele momento, cumpre destacar o papel desempenhado pela delegação brasileira, que frustrou os planos estadunidenses ao comunicar que o Brasil se opunha a qualquer resolução que minasse a futura independência da CEPAL (Dosman, 2011; Furtado, 2013).

Historicamente, a política externa brasileira articulou o conceito de autonomia com o de desenvolvimento econômico. Entre 1930 e 1980, operou-se uma ligação estreita e virtuosa entre os objetivos do modelo de substituição de importações e o objetivo de construir uma política externa autônoma. Apesar de esse vínculo ter se modificado profundamente durante a hegemonia neoliberal dos anos 1990, as administrações do PT lograram reincorporar à política externa do país metas de desenvolvimento (Lima e Hirst, 2009). Nos anos 2000, assistiu-se ao ressurgimento do desenvolvimentismo, agora com o nome de novo desenvolvimentismo. O neodesenvolvimentismo procura combinar elementos de trajetórias distintas, recuperando o papel protagonista do Estado e incorporando aspectos das reformas de mercado. O resultado é uma síntese institucional que se expressa em uma modalidade de desenvolvimento retomando a tradição estruturalista, adaptada e redefinida aos novos tempos (Bresser-Pereira, 2013; Diniz e Boschi, 2013).

No atual modelo de desenvolvimento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Itamaraty constituem segmentos de excelência dentro do aparato estatal brasileiro, responsáveis pela condução de dois importantes pilares da agenda desenvolvimentista do governo: os planos interno e externo. Na articulação entre esses dois níveis, deve-se ressaltar o papel do BNDES na promoção de oportunidades para o capitalismo doméstico e, em particular, nas iniciativas tomadas para fortalecer a competitividade da economia brasileira (Diniz e Boschi, 2013). Desde 2002, a diretoria do BNDES aprovou diretrizes para financiar os investimentos de empresas brasileiras no exterior, com o objetivo de orientar a criação de uma linha capaz de estimular a inserção e o fortalecimento dessas firmas no mercado internacional, além de promover o crescimento das exportações. Na mesma época, uma alteração no estatuto do Banco autorizou o apoio a empreendimentos no exterior, desde que resultassem no estímulo à exportação de produtos domésticos. Ademais, o suporte a investimentos diretos no exterior deveria beneficiar exclusivamente empresas de capital nacional, além de representar uma oportunidade para que fossem efetuados investimentos estratégicos em projetos de integração regional (Além e Cavalcanti, 2005).

Em sua análise sobre o imperialismo, Nikolai Bukharin (1984, p. 73) observa que "todo capitalismo nacional revela uma tendência constante a estender-se, a alargar seu poderio, a sair dos limites das fronteiras nacionais. Isso decorre da própria essência da estrutura capitalista da sociedade". Com isso, não se pretende afirmar que o Brasil é um país imperialista, mas destacar a tendência de expansão inerente a qualquer economia nacional capitalista relativamente avançada. No entanto, diferentemente dos países europeus, o Brasil não exporta seus instrumentos nacionais de violência. Além disso, embora seu peso se sobressaia no continente, o Brasil não pratica políticas de hegemonia, mas prioriza soluções diplomáticas (Fonseca Jr., 2004; Lima e Hirst, 2009).

O surgimento da Unasul coincidiu com o aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos, gerando conflitos entre as dimensões política e econômica do projeto de integração. Deve-se ressaltar, entretanto, que a internacionalização das empresas brasileiras é um processo anterior à constituição da Unasul. Nos últimos anos, tal presença tem ocorrido sobretudo por meio de aquisições de empresas locais, raramente por associação ou investimento em novas instalações. Nesse movimento expansivo, observa-se uma concentração das grandes empresas nacionais nos setores de recursos naturais, *commodities* semiprocessadas e serviços, especialmente nas áreas financeira e de engenharia. Portanto, à medida que aumentam os investimentos brasileiros diretos na região – tendência aparentemente "natural" –, o risco de tensões políticas tende a crescer (Schneider, 2009; Sorj e Fausto, 2011).

O movimento de extrapolação da economia brasileira tem sido impulsionado pela dinâmica global de valorização das *commodities* e respaldado pelo apoio do Estado nacional, particularmente por meio de financiamentos do BNDES. A valorização das commodities impulsiona, simultaneamente, a internacionalização de empresas em setores intensivos em recursos naturais e pressiona outras empresas industriais a procurar ambientes com custos reduzidos. Para a indústria brasileira, a valorização cambial associada ao baixo dinamismo das economias dos Estados Unidos e da União Europeia (UE) aumenta a importância da América do Sul como possível destino de suas exportações (Motta Veiga e Rios, 2011; Sorj e Fausto, 2011).

Diante da expansão das transnacionais brasileiras, os países vizinhos veem a si mesmos enfrentando uma poderosa aliança entre as empresas e o Estado brasileiro: tanto ou mais assimétrica que as economias é a capacidade estatal do país em apoiar sua atividade empresarial. Além disso, está em curso o aprofundamento de uma especialização produtiva desigual na América do Sul, com a transferência da propriedade de ativos econômicos

dos demais países para segmentos da burguesia brasileira. Nesse sentido, a estratégia do Brasil tende a reproduzir no plano regional uma lógica econômica de tipo Norte-Sul, que prevalece no âmbito global: por um lado, o país se transforma em fornecedor privilegiado de produtos manufaturados para a região; por outro, converte-se no principal comprador de produtos primários (Luce, 2008; Solanas, 2011).

A reação ao perigo de uma dependência econômica percebida como excessiva em relação ao Brasil se converte em temor ao "subimperialismo brasileiro". Na realidade, a divisão regional do trabalho e o contexto assimétrico de integração remetem à ideia de subimperialismo, elaborada por Ruy Mauro Marini, na década de 1960. Para Marini (2012), o impulso da economia brasileira em direção ao exterior seria uma tentativa de compensar o insuficiente mercado interno do país. Tal argumento, no entanto, se encontra em contradição com a realidade de hoje, pois a recente internacionalização das empresas brasileiras coincide com a criação de um mercado de consumo de massas.[16] A ideia de subimperialismo parece igualmente inválida, pois o prefixo aponta para a inserção do caso brasileiro no marco da hegemonia exercida pelo imperialismo estadunidense, o que não é verdade. Todavia, continua válida a tese defendida por Marini de que o movimento de expansão tinha por objetivo reduzir os custos de produção. Recentemente, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) defendeu a transferência de algumas atividades produtivas para o Paraguai, em função dos custos mais baixos de mão de obra e energia. Já a Confederação Nacional da Indústria (CNI) levou 180 empresários para visitar o país vizinho, com a expectativa de utilizar o

[16] Segundo André Singer (2012), no período de 2003 a 2005, a proporção de pessoas abaixo da linha da miséria caiu 19,18%; já entre 2003 e 2009, cerca de 30 milhões de pessoas ascenderam à classe C. Além das políticas de transferência de renda, o governo Lula promoveu a gradual elevação do salário mínimo, que teve uma valorização real de 50% entre 2002 e 2010.

baixo custo paraguaio para enfrentar a concorrência chinesa (Marini, 2012; Neumann, 2014; Pedroso, 2013).

Para entender o conflito entre as dimensões política e econômica do projeto de integração centrado na Unasul, faz-se necessária uma breve análise da IIRSA, que será aprofundada no capítulo 4. A IIRSA visa à integração física do subcontinente, com destaque para os setores de energia, transporte e infraestrutura. Refletindo a atmosfera de inserção subordinada e de hegemonia neoliberal, os projetos da iniciativa estavam voltados à atração de investimentos externos para a criação e a expansão de corredores de exportação de produtos regionais de baixo valor agregado.

Com o governo Lula, passou-se a criticar o caráter de mercado da IIRSA e seu controle pelas grandes agências financeiras multilaterais. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) procurou recuperar sua capacidade de influenciar os rumos do processo de integração física da América do Sul. Ademais, o BNDES tornou-se um importante financiador dos principais projetos no âmbito da IIRSA. Segundo Luciano Wexell Severo (2011), esses financiamentos não apenas contribuem para o desenvolvimento da infraestrutura dos países da região, como também vêm estimulando a expansão internacional de empresas brasileiras, sobretudo nos setores de construção civil, siderúrgico, petrolífero, petroquímico, alimentício, máquinas e aviação civil.

O protagonismo brasileiro nos marcos da IIRSA é interpretado politicamente como expressão do expansionismo econômico, sobretudo diante das condicionalidades impostas pelo BNDES. Os esforços para avançar na área de cooperação política, como é o caso da Unasul, tendem a ser muito mais difíceis do que a simples liberalização recíproca dos fluxos comerciais, pois há muitas dificuldades em operacionalizar tanto as políticas de redução de assimetrias quanto aquelas voltadas para o objetivo de complementação produtiva.

Em suma, esta seção procurou mostrar, de maneira resumida, a tensão entre a dimensão política e econômica do novo regionalismo

sul-americano centrado na Unasul. A ascensão de partidos progressistas resultou na adoção de políticas externas e econômicas que resgataram o conceito de autonomia. Apesar das diferenças entre as coalizões políticas de cada país, a Unasul converteu-se num espaço de articulação regional comum que tende a projetar geopoliticamente a América do Sul. No entanto, esse processo de caráter político, apoiado decisivamente pela política externa do Brasil, coincidiu com a expansão das empresas brasileiras na região, causando tensões entre a lógica diplomática e a lógica empresarial.

1.5 Síntese do capítulo

Este capítulo analisou o papel dos fatores sistêmicos e domésticos na formulação e na implementação da política externa, partindo da premissa de que uma análise abrangente da política internacional requer uma articulação entre as dimensões externa e interna. Os Estados nacionais, conquanto não sejam os únicos atores num sistema cada vez mais complexo, continuam extremamente relevantes. Todavia, as decisões de política externa são tomadas por líderes e coalizões de atores coletivos que dirigem o aparato estatal. As ideias e os valores dos grupos domésticos tornam-se fundamentais para a compreensão do desenho de determinada política exterior, concebida, aqui, como uma política pública. Ademais, cabe à comunidade política interna realizar a mediação dos impactos das forças sistêmicas, pois a forma de inserção internacional depende, em cada caso, das relações entre classes, coalizões de poder, partidos políticos, burocracias e lideranças no interior de cada Estado.

Ao longo do capítulo, destacou-se a estreita relação entre Estado e capitalismo, poder e dinheiro, além dos fatores que tornaram possível o sucesso desse entrelaçamento no Ocidente. O desenvolvimento do capitalismo na Europa foi responsável pela constituição simultânea de um sistema internacional, baseado em Estados nacionais, e de um sistema transnacional integrado

a um mercado global em formação, nos marcos do qual ocorreu a generalização do novo modo de produção. No século XIX, a política imperialista fundiu a acumulação de capital e a violência estatal em um processo de expansão contínuo. A hegemonia britânica combinou de modo virtuoso o colonialismo e o livre comércio, logrando articular duas lógicas de poder distintas, por vezes contraditórias, mas que se entrelaçam de formas complexas: a lógica territorial e a lógica capitalista. Além disso, o Estado mostrou-se a entidade política mais apta para orquestrar essas dinâmicas, mantendo as duas lógicas sempre interligadas, ainda que nem sempre convergentes.

No século XX, os Estados Unidos criaram uma forma específica de imperialismo, baseado numa retórica universalista que procurava disfarçar suas ambições territoriais. Para entender a hegemonia norte-americana, é preciso analisar a sociedade de consumo de massas e o modelo de produção que surgiram originalmente nos Estados Unidos. A política mundial contemporânea, assim, é resultado de uma hegemonia específica, exercida tanto pelo governo estadunidense quanto por uma vasta gama de instituições, cujas normas se baseiam na sociedade de mercado gestada naquele país.

A atual globalização deve ser compreendida como um projeto hegemônico vinculado ao cálculo geopolítico e aos interesses econômicos dos Estados Unidos. A forma moderna assumida pelo capitalismo foi desenvolvida, então, a partir das modificações ocorridas na economia norte-americana. Nesse sentido, a grande corporação estadunidense constituiu-se no embrião nacional do posterior desdobramento de transação do grande capital. Da mesma forma, o regime econômico internacional do pós-Segunda Guerra, o *embedded liberalism*, foi uma tentativa de generalizar o modo de regulação keynesiano e o sistema de produção fordista que tinham se firmado nos Estados Unidos do *New Deal*.

Conforme analisado, as instituições de Bretton Woods, o *Welfare State* e o fordismo nunca foram totalmente aplicados aos países em desenvolvimento. Com a CEPAL, criou-se um pensamento original que contribuiu para uma análise do desenvolvimento desigual do capitalismo como sistema econômico mundial organizado hierarquicamente. A nova organização, portanto, produziu uma teoria própria do desenvolvimento, com base nas condições reais e na história das nações latino-americanas. Utilizando conceitos inovadores, a CEPAL denunciou as assimetrias inerentes ao sistema internacional, que tendiam a perpetuar o subdesenvolvimento dos países periféricos. Dessa forma, a teoria cepalina propôs um modelo de industrialização por substituição de importações, que deveria ser coordenado pelo Estado, como forma de superar a pobreza e a brecha entre o centro e a periferia.

A crise do fordismo e o surgimento do regime de acumulação flexível levaram ao fim do consenso keynesiano. Com isso, o ressurgimento das ideias neoliberais resultou da erosão do equilíbrio até então existente entre Estado e sociedade, liberando os processos impessoais da concorrência capitalista que haviam sido regulados pelo Estado de bem-estar social. Com o colapso de Bretton Woods e o fortalecimento da alta finança, os Estados Unidos promoveram políticas de abertura comercial e impuseram a liberalização financeira em todo o mundo. Por consequência, a reformulação das instituições econômicas internacionais e a imposição de ajustes estruturais diminuíram a margem de manobra dos países periféricos.

No novo milênio, o acontecimento geopolítico e geoeconômico mais significativo foi a ascensão da China como o centro mais dinâmico dos processos de acumulação de capital. Apesar de os Estados Unidos continuarem sendo uma potência econômica e militar, o surgimento do BRICS pode contribuir para a consolidação de uma ordem mundial mais híbrida e tornar as instituições internacionais menos liberais. No âmbito regional, a vitória de partidos progressistas levou os países sul-americanos a adotarem políticas externas

mais autônomas. Na última década, a política externa brasileira empenhou-se na criação de um novo regionalismo. Nesse sentido, a criação da Unasul como foro de articulação política contribui para a projeção geopolítica da América do Sul, que pode se converter em um novo polo mundial, tornando a região menos dependente dos Estados Unidos. Por fim, observou-se que o advento da Unasul coincidiu com o avanço da expansão das grandes empresas brasileiras na região, gerando tensões entre as dimensões política e econômica da diplomacia brasileira.

2. Política externa brasileira, modelo de desenvolvimento e coalizões políticas

Este capítulo analisa as relações entre a política externa brasileira, o modelo de desenvolvimento econômico e as coalizões políticas entre o período nacional-desenvolvimentista e o primeiro governo Dilma. Na primeira seção, observa-se certa continuidade da política externa brasileira entre 1930 e 1989, quando houve um consenso em torno do projeto de industrialização. As seções seguintes analisam um momento marcado pela crise do nacional-desenvolvimentismo e dos paradigmas diplomáticos, o *americanismo* e o *globalismo*. A partir da década de 1990, com a redemocratização e o colapso do consenso industrializante, observa-se uma preponderância da dimensão conjuntural e de aspectos político-ideológicos na política externa brasileira. O ciclo eleitoral, assim, passa a influenciar a discussão sobre política exterior. Ademais, o papel dos presidentes e a visão de mundo dos partidos políticos passam a desempenhar um papel mais relevante na definição da política externa brasileira.

A primeira seção trata das relações entre política externa brasileira e modelo de desenvolvimento, destacando-se a influência de duas ideias-chave – autonomia e desenvolvimento –, na política exterior durante o período nacional-desenvolvimentista. Nessa época, a política externa converteu-se em vetor do modelo de industrialização por substituição de importações. A crise do projeto de desenvolvimento coincidiu com o ocaso dos paradigmas da diplomacia brasileira. Assim como nos anos 1930, na década de 1990 o Brasil atravessou uma conjuntura crítica que se caracteriza

por uma combinação de transformações sistêmicas e domésticas. A hegemonia das ideias neoliberais, no plano internacional, levou ao fim do consenso desenvolvimentista em setores das elites econômica e burocrática do país.

Na segunda seção, são analisadas as propostas de política externa dos partidos políticos brasileiros, com destaque para a polarização envolvendo o PSDB e o PT. Após uma breve discussão da literatura sobre a temática, realiza-se uma comparação entre as propostas de política externa dos dois partidos, por meio do levantamento de todos os programas de governo (dados primários) apresentados entre 1994 e 2014.

Na terceira seção, analisa-se o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), destacando-se as reformas econômicas realizadas e a política externa adotada. O ex-presidente liderou uma coalizão política hegemonizada pelos interesses rentistas que logrou a estabilização monetária. Nesse período, a política externa tornou-se subsidiária à estabilidade macroeconômica, com o objetivo de garantir a credibilidade por meio da modernização econômica e da adesão do país aos regimes internacionais.

Na quarta seção, são analisados os dois governos de Lula (2003-10) e o primeiro mandato de Dilma (2011-14). O ex-presidente liderou uma coalizão política heterogênea, envolvendo o subproletariado, os trabalhadores organizados e alguns setores da grande burguesia nacional. Já Dilma assumiu em um momento de crise internacional, seu governo alcançou menor crescimento e enfrentou maior conflito distributivo. Os governos do PT assumiram uma diplomacia dotada de um revisionismo moderado e reincorporaram metas de desenvolvimento à política externa, que passou a priorizar parcerias estratégicas com os países do Sul. No plano mundial, a diplomacia brasileira teve papel destacado na criação de coalizões de geometria variável. Na esfera regional, o governo brasileiro priorizou a América do Sul, com o adensamento institucional do Mercosul e a criação da Unasul, que tende a projetar geo-

politicamente a região. O capítulo termina com uma breve síntese das principais temáticas tratadas ao longo das seções.

2.1 As relações entre política externa, autonomia e modelo de desenvolvimento no Brasil

A trajetória da política externa brasileira indica que existe uma vinculação entre o modelo de desenvolvimento econômico e a maneira que o país se insere no sistema internacional. Entre 1930 e 1980, durante a vigência do nacional-desenvolvimentismo, a busca do desenvolvimento tornou-se o principal vetor da política exterior. Todavia, nos anos 1990, as mudanças no contexto internacional e o esgotamento do projeto desenvolvimentista geraram uma crise de paradigma na política externa. Nesse sentido, a hegemonia neoliberal e a vitória de uma coalizão política liberal-conservadora alteraram significativamente a forma de inserção do Brasil no mundo.

Historicamente, duas ideias-força ajudam a explicar, juntamente com a memória institucional de sua principal agência burocrática – o Itamaraty –, os principais traços de continuidade da política externa brasileira. A primeira é a ideia de autonomia, que fez com que, ao longo do século XX, a política exterior fosse marcada pela busca de recursos de poder que garantissem mais autonomia ao país no plano mundial, mesmo quando essa estratégia envolvia o alinhamento com determinada potência. A segunda é a busca do desenvolvimento econômico, que significou o empenho em identificar os recursos externos que, em diferentes conjunturas internacionais, pudessem ser mobilizados para atender ao imperativo interno do desenvolvimento. Durante o período nacional-desenvolvimentista, essas duas linhas mestras se traduziram em identificar as modalidades possíveis de uma integração controlada na economia mundial, mobilizando recursos para aprofundar a industrialização e o desenvolvimento. Traduziu-se também num esforço de construir o espaço da autonomia nacional, por meio de um relativo distan-

ciamento em relação aos polos de poder do sistema internacional (Lafer, 2004; Pinheiro, 2000, 2004).

Gelson Fonseca Jr. (2004), primeiramente, e Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2011), posteriormente, elaboraram uma tipologia sobre as variações do conceito de autonomia, visto como um elemento constante na política externa brasileira. No século XX, segundo esses autores, o Brasil adotou três estratégias para alcançar a autonomia: a distância, a participação e a diversificação. A autonomia pela distância consistiu em uma política externa de não alinhamento automático a regimes internacionais, e foi adotada entre 1960 e 1989; a segunda, pela participação, predominou nos anos 1990 e foi marcada pela tentativa de influenciar a formulação das regras do sistema internacional; por fim, a autonomia pela diversificação, adotada no governo Lula, significou uma política externa caracterizada pela ênfase nas relações Sul-Sul e pela crítica às assimetrias da ordem internacional.

No entanto, a tese segundo a qual a busca da autonomia constitui um traço perene da política externa brasileira deve ser criticada. Tal hipótese se apoia no falso pressuposto de que sempre houve consenso nacional sobre a inserção do Brasil no mundo. Por ser essencialmente político, o conceito de autonomia está relacionado com a ideologia predominante nas coalizões políticas domésticas. Entre 1930 e 1989, houve consenso apenas em relação aos aspectos econômico-comerciais do modelo de desenvolvimento, o que não ocorreu em relação à dimensão política e ao significado do conceito de autonomia. Assim, por exemplo, durante a Política Externa Independente (PEI), a diplomacia brasileira procurou garantir a soberania do país e, internamente, melhorar as condições de vida da classe trabalhadora, que, então, integrava a coalizão desenvolvimentista no poder. O mesmo não pode ser dito dos objetivos da política externa do regime militar, que apoiou um projeto de modernização excludente.

A partir dos anos 1990, com a crise do projeto de industrialização, a falta de consenso que havia em relação à ideia de autonomia se estendeu ao modelo de desenvolvimento. Os conflitos político-ideológicos atingiram a política externa, refletindo a ausência de um consenso nacional sobre um novo modelo de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, há diferenças entre o desejo de inserção global contido na política externa do governo Fernando Henrique e a proposta de uma integração autonômica e, por vezes, contra-hegemônica, da política externa do governo Lula. Desse modo, Marco Aurélio Garcia (2014, p. 98) tem razão quando afirma: "é bom eliminar assim a ideia falsa de que a política externa não divide. Ela pode dividir, sim, e é bom que assim o seja, como ocorre nas democracias".

A ideologia da autonomia e do desenvolvimento enfatizava tanto a economia capitalista mundial, que conteria mais restrições do que oportunidades, quanto o sistema político internacional, no qual a hegemonia dos Estados Unidos era vista como um obstáculo à conquista do desenvolvimento brasileiro e à sua capacidade de alcançar melhores posições na hierarquia do poder internacional. A partir da década de 1950, quando os fundamentos do projeto desenvolvimentista ganharam contornos mais nítidos, setores da elite e da sociedade passaram a defender que a política externa apoiasse o esforço de desenvolvimento. Disso resultou um nacionalismo integrador do espaço nacional, visto como um meio para atingir um fim: o desenvolvimento (Cervo, 2003; Hurrell, 2009b; Lafer, 2004).

Alguns analistas observam que o Brasil sempre adotou concepções e práticas próprias em relação ao conceito de autonomia decisória. De fato, os fatores econômicos e estratégicos tiveram, ao longo da história, mais peso na ideia autonomista do que os regimes políticos. Ademais, a autonomia raramente levou a "escolhas dramáticas" ou conflitos abertos, salvo, talvez, nos foros multilaterais econômicos, onde o impacto do conflito é normalmente atenuado. Esse sentido pragmático do uso do conceito de autonomia difere de

sua utilização pelos demais países latino-americanos que soem oscilar entre relações de integração assimétrica, como no caso do México, ou de confrontação antagônica, como a Venezuela bolivariana. No caso do Brasil, os espaços de autonomia costumam ser abertos de maneira a evitar o confronto, fazendo com que, mesmo nos momentos de contestação, uma medida de realismo e moderação consiga evitar que as crises escapem à linguagem das variantes do ocidentalismo. Assim, em vez de uma confrontação antagônica, a política externa brasileira tem se pautado por uma confrontação autonômica, defendendo um revisionismo moderado e um regionalismo autônomo (Fonseca Jr., 2004; Guimarães, 2008; Saraiva, 2014).[1]

Em relação ao conceito de autonomia, Gerson Moura analisou as possibilidades de um país dependente exercer uma política externa autônoma. Segundo Moura (2012), isso depende tanto da situação internacional quanto do equilíbrio político interno. O primeiro fator está relacionado ao grau de abertura da situação internacional ou ao grau de consolidação do sistema de poder. Durante o processo de abertura relativa dos anos 1930, o Brasil realizou o jogo da equidistância ou do equilíbrio pragmático em face das grandes potências, o que foi possível até o início da guerra, que pôs fim a esse jogo e forçou os políticos brasileiros a definir suas posições com clareza. Em relação à segunda condição, o equilíbrio político interno pode levar o aliado subordinado tanto a se acomodar pas-

[1] O temor a determinadas configurações sociais reformistas do republicanismo e do jacobinismo hispano-americanos, além da oposição às tendências integradoras de orientação bolivariana, fizeram muitas vezes a diplomacia brasileira se associar às grandes potências como contraponto aos países vizinhos. Essa atitude costuma levar o Brasil a se considerar um "país diferente" do restante da América Latina (Visentini, 2013). A visão do Brasil como um país distinto das demais nações sul-americanas existe desde o século XIX. No ensaio *Balmaceda*, sobre a guerra civil chilena que levou ao suicídio o presidente José Manuel Balmaceda, Joaquim Nabuco (2008, p. 33) destacou que Brasil e Chile constituíam exceções genuínas na América do Sul, "saliências de terra firme entre ondas revoltas e ensanguentadas". Em sua visão, ambos teriam Estados mais consolidados e sociedades mais estáveis, sem as rupturas frequentes dos outros países da região.

sivamente ao sistema de poder da grande potência quanto a buscar ativamente a ampliação de sua margem de manobra ou de seu poder de barganha. A direção da política interna depende não apenas dos interesses do Estado, mas também da maneira como as diferentes classes sociais se relacionam com a política externa e como atuam para alcançar seus objetivos. Por fim, outro fator que entra em cena é a forma como os valores dos países centrais são assimilados e traduzidos no contexto nacional: quanto maior o grau de assimilação, menor a capacidade de ação autônoma por parte do país periférico.

O principal fator que explica a continuidade, as mudanças e as rupturas da política externa brasileira é o modelo de desenvolvimento nacional, e não o regime político. De fato, não há uma relação causal necessária entre regime político e política externa, pois uma mudança na natureza do primeiro não determina uma alteração no conteúdo da última. Portanto, a política externa pode ser alvo de uma revisão profunda sem que ocorra alteração do regime político. Durante o nacional-desenvolvimentismo, a política exterior converteu-se em instrumento de apoio ao projeto de industrialização, tanto nos governos democráticos quanto nos autoritários. No entanto, deve-se chamar a atenção para o fato de que a implantação de um mesmo modelo de desenvolvimento não implica a adoção de uma única linha de política externa (Bernal-Meza, 2003; Cervo, 2003; Pinheiro, 2004).

No século XX, a política externa brasileira pode ser analisada a partir do que se identificou como seus paradigmas diplomáticos. Estes representam teorias de ação diplomática, constituídas por distintas visões da natureza do sistema internacional por parte dos formuladores de política de cada época. Tal conjunto mais ou menos articulado de ideias ou visões pode ou não estar respaldado por teorias já existentes. A adoção de um paradigma implica diferentes cursos de ação, o que torna os paradigmas relativamente excludentes entre si e passíveis de substituição. Assim, desde a gestão do Barão de Rio Branco, entre 1902 e 1912, até o início dos anos 1990, a

política externa teria oscilado entre o *americanismo* e o *globalismo*, quando então teria iniciado um novo tempo na política e economia nacionais responsável pela crise final de ambos (Lima, 1994; Pinheiro, 2000).

De acordo com o *americanismo*, os Estados Unidos eram vistos como uma potência global e hegemônica no hemisfério ocidental, o que convertia aquela nação em eixo da política exterior do Brasil. Em função da coalizão política dominante, esse paradigma ora enfatizava a convergência ideológica, ora destacava os vínculos pragmáticos entre as duas nações como meio para aumentar o poder de negociação do país. A partir dos anos 1960, a crescente complexificação da sociedade brasileira e as mudanças no contexto internacional levaram ao advento do *globalismo*, concebido como uma alternativa ao *americanismo*. O novo paradigma elegia a diversificação das relações exteriores como condição para o aumento do poder de barganha do país no sistema internacional (Lima, 1994; Pinheiro, 2000).

Segundo Letícia Pinheiro (2000), a política externa brasileira pode ser dividida em quatro grandes momentos, correspondendo aos períodos de hegemonia de cada um desses paradigmas. Do início do século XX até o final dos anos 1950, e novamente entre 1964 e 1974, o *americanismo* foi o paradigma dominante. Já o *globalismo* surgiu nos anos da PEI, entre 1961 e 1964, sofreu um breve interregno após o golpe cívico-militar e foi retomado pelo governo Geisel, em 1974, perdurando até o final da década de 1980, quando chegou ao seu limite.

De acordo com Maria Regina Soares de Lima (1994, p. 35), o paradigma *globalista* é caracterizado por sua essência plural e possui diversas influências intelectuais, entre as quais se destacam: a) a crítica nacionalista da matriz americanista da política externa brasileira gerada no interior do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); b) a visão cepalina das relações assimétricas centro-periferia que permitiu a construção de uma identidade econômica dos paí-

ses latino-americanos, possibilitando a atuação deles como atores coletivos no plano internacional; e c) o pensamento realista das relações internacionais, particularmente a concepção do sistema internacional como anárquico, onde prevaleceria o princípio da autoajuda na ação dos atores estatais.

O novo paradigma possibilitou uma redefinição da identidade da política externa brasileira tanto no plano político quanto no âmbito econômico. Com a PEI e, posteriormente, com o Pragmatismo Responsável, o Brasil transitou dos modelos "ocidental puro" – do governo Dutra (1946-50) – e "ocidental qualificado" – do segundo governo Vargas (1951-54) e da administração Kubitschek (1956-61) – para um modelo "ocidental autônomo". Isso significou a possibilidade de criar, no marco do Ocidente, uma identidade própria, sem alinhamento com as doutrinas e posições da liderança do bloco. Assim, a política externa brasileira passou a adotar perspectivas próprias em diversos temas, como, por exemplo, desarmamento e economia internacional. Na esfera econômica, as ideias da CEPAL contribuíram para fornecer uma identidade específica para os países em desenvolvimento, apesar de suas diferenças nacionais em termos de localização geográfica, sistema econômico e regime político. A teoria estruturalista e a emergência do eixo Norte-Sul possibilitaram ao MRE encontrar na diplomacia econômica multilateral uma oportunidade para complementar as políticas governamentais de desenvolvimento industrial. Além disso, o Brasil contribuiu para a articulação diplomática dos países em desenvolvimento no G-77 e a transformação de propostas em ação política na UNCTAD (Fonseca Jr., 2004; Lima, 1994).

O fato de ser ocidental no campo dos valores, em virtude de sua formação histórica, não impediu que o Brasil se inserisse entre as nações do Terceiro Mundo com as quais tinha posições afins no quadro das ações específicas voltadas para o desenvolvimento, que respondiam ao interesse nacional. Disso resulta a ideia da "dupla inserção", que representa a especificidade de pertencer a um "outro

Ocidente". Trata-se de uma especificidade compartilhada com parte da América Latina no âmbito do Terceiro Mundo, que também abrange, na sua diversidade, países africanos e asiáticos, cujas trajetórias e matrizes culturais e demográficas diferem da brasileira. Essa é uma das razões que explicam por que o Brasil integrou o G-77, com o qual compartilhava os desafios de superar a pobreza e o subdesenvolvimento, mas foi apenas um observador do Movimento Não Alinhado (MNA). Além de seus contornos afro-asiáticos, o caráter de confrontação do MNA poderia impor constrangimentos à diplomacia brasileira (Fonseca Jr., 2004; Lafer, 2004). Isso porque, enquanto o G-77 estava integrado à ONU, o MNA desafiava a bipolaridade e as áreas de influência dos Estados Unidos e da então União Soviética.

As ideias-chave de autonomia e desenvolvimento e os paradigmas de política externa possuem uma íntima conexão com os processos políticos, econômicos e sociais que ocorreram durante sessenta anos no Brasil. A sociedade brasileira mudou significativamente a partir de 1930, em função do conjunto de políticas públicas, inclusive a externa, que foram inspiradas por um nacionalismo econômico. Tal nacionalismo foi consequência da tensão gerada pelo desenvolvimento desigual em uma economia mundial unificada, sendo, portanto, uma reação ao atraso econômico. Nesse sentido, o projeto nacional-desenvolvimentista moldou a modernização acelerada do país até a década de 1980. Desencadeado e dirigido pelo Estado, aquele projeto pretendia alcançar não apenas a estrutura produtiva nacional, mas também a criação de instituições adequadas à modernidade, uma modernidade conservadora, mas com reflexos na cultura e na vida cotidiana da sociedade.

O nacionalismo econômico teve suas origens no período 1930-1945, quando ocorreu uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar, que naquele momento se instalava nas instituições estatais implantadas após a Revolução de 1930. No entanto,

o desenvolvimentismo, ou seja, a ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base na acumulação de capital na indústria, somente se tornaria hegemônico na segunda metade dos anos 1950. O desenvolvimentismo era uma estratégia nacional de desenvolvimento que se apoiava na então recente economia do desenvolvimento, com influências da economia política clássica, do nacionalismo econômico alemão, do marxismo, da teoria macroeconômica keynesiana e da teoria estruturalista latino-americana. Tratava-se de um projeto de desenvolvimento acelerado, cuja liderança coube a uma coalizão de classes que envolvia os empresários industriais, a tecnoburocracia pública e privada e os trabalhadores urbanos (Bielschowsky, 2000; Bresser-Pereira, 2009; Nery, 2011).

O economista Wilson Cano (2014, p. 3) tem razão quando afirma que "não há, na história, país algum que se desenvolveu, prescindindo de uma generalizada industrialização e de um forte e ativo papel do Estado nacional". Fora do Ocidente, o primeiro processo bem-sucedido de *catch up* ou "alcançamento" foi a Restauração Meiji no Japão, em 1868. Posteriormente, outros países periféricos retardatários lograram se industrializar, como China, Coreia do Sul, Índia e Turquia. Na América Latina, apenas Argentina, Brasil e México conseguiram instalar um parque industrial e, destes, somente o Brasil avançou na montagem mais expressiva, conquanto parcial, do setor de bens de capital. Entre 1947 e 1980, o crescimento médio da economia brasileira foi acima de 7% ao ano. Em poucas décadas, o Brasil conseguiu transformar sua economia primário-exportadora, inaugurando, por assim dizer, sua "maioridade econômica" com o chamado modelo de industrialização por substituição de importações, o que permitiu o deslocamento do centro dinâmico para dentro do país (Bresser-Pereira, 2013; Cano, 2014; Cardoso, 2010; Paulani, 2008).

Apesar de não ser uma instituição criada pelo modelo de desenvolvimento com base na industrialização por substituição de importações, o papel do Itamaraty foi central à consolidação doméstica do

modelo e ao seu reconhecimento internacional. De acordo com Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst (2009, p. 48),

> Uma ligação estreita e virtuosa foi estabelecida entre os objetivos da ISI e o objetivo de construção de uma política externa autônoma. Isto teve duas consequências. Primeiro, o Itamaraty obteve considerável legitimidade doméstica por seu papel como um dos principais instrumentos de desenvolvimento do país. Segundo, o Itamaraty adquiriu poderosa 'memória institucional' na qual muitas das características e valores associados ao ISI retiveram influência e atratividade, mesmo após o declínio desse modelo de desenvolvimento.

A postura de converter a política externa em instrumento do modelo de industrialização por substituição de importações foi esboçada pelos governos dos anos 1950. Nesse sentido, a Operação Pan-Americana (OPA) foi uma inovadora afirmação da diplomacia presidencial, por meio da qual Juscelino Kubitschek articulou, no âmbito do sistema interamericano, o imperativo do desenvolvimento como condição de manutenção da democracia e da paz. Ao levantar problemas novos e ensaiar a multilateralização da política externa brasileira, a OPA aprofundou a visão sobre os problemas econômicos do desenvolvimento, contribuindo para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959 (Lafer, 2004; Visentini, 2013).

Entre 1950 e 1970, consolidou-se o chamado tripé do modelo de desenvolvimento, em torno do qual se articulavam a economia do setor público, as empresas monopolistas internacionais e o setor capitalista moderno local. Enquanto o Estado se encarregou do núcleo básico da indústria pesada (energia, petróleo, siderurgia), as corporações transnacionais responsabilizaram-se pelos bens duráveis, com destaque para o setor automobilístico, cuja produção se destinava às classes média e alta. Segundo a política de substitui-

ção de importações, as áreas consideradas estratégicas deveriam ser estimuladas e protegidas da competição de produtos importados por meio de barreiras tarifárias e generosos subsídios estatais. Em termos econômicos, isso significava entregar o mercado interno em troca de capital externo, facilitando a instalação no país de empresas transnacionais que trariam capitais em troca do acesso privilegiado à economia doméstica (Domingues, 2009; Goldenstein, 1994; Nobre, 2013; Paulani, 2008).

Nos anos 1960, as transformações na economia brasileira e no sistema internacional demandavam mudanças na política externa. Nesse contexto, a PEI possibilitou ao Brasil transitar de uma diplomacia voltada ao subsistema regional para uma realmente mundial. A diversificação dos relacionamentos objetivava ampliar os espaços de autonomia, levando à aproximação com os países africanos e asiáticos na esteira dos processos de descolonização, além do restabelecimento das relações diplomáticas com o campo socialista. Após o golpe militar de 1964, ocorreu uma tentativa de retorno ao *americanismo* por meio de uma política externa baseada no princípio de fronteiras ideológicas. A partir de 1967, no entanto, a diplomacia voltou a enfatizar os objetivos de autonomia e desenvolvimento. O novo regime não desconhecia o conflito Leste-Oeste, sobretudo na esfera regional, mas priorizava o eixo Norte-Sul no plano multilateral, como forma de alcançar suas metas de desenvolvimento econômico (Lafer, 2004; Pinheiro, 2004; Visentini, 2013).

Os argumentos e as proposições diplomáticas da PEI e do Pragmatismo Responsável eram afins, mas não idênticos, pois os contextos interno e externo tinham mudado. As duas linhas diplomáticas constituem momentos de ruptura na história da política externa. No entanto, o hiato entre ambas somente seria fechado quando o Pragmatismo Responsável retomou alguns conceitos centrais à PEI. O Brasil do governo Ernesto Geisel (1974-79) tinha uma economia mais desenvolvida e complexa, fazendo com que a universalização das interações diplomáticas fosse um dos principais

objetivos do Pragmatismo Responsável. Paralelamente a uma atitude crítica em relação às grandes potências, o chanceler Azeredo da Silveira implementou uma importante política africana, além de ter realizado uma expressiva aproximação com o mundo árabe, ditada, acima de tudo, pela crise do petróleo. Cumpre destacar igualmente o significado do estabelecimento de relações diplomáticas com a China, em 1974. A fim de preservar os espaços de autonomia, a diplomacia brasileira diversificou os contatos com o mundo desenvolvido, cujo exemplo mais marcante foi a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha Ocidental, em 1975. Não pode deixar de ser mencionado o estremecimento das relações com os Estados Unidos, que resultou na denúncia, em 1977, do acordo militar vigente desde 1952. O conjunto dessas medidas contribuiu para redefinir as premissas de inserção do país na ordem mundial. Na busca de autonomia e universalismo, o Brasil flexibilizou os condicionamentos ideológicos impostos pela Guerra Fria e passou a se identificar com as demandas do Terceiro Mundo. Assim, as principais vulnerabilidades externas eram identificadas como sendo econômicas, e não militares (Fonseca Jr., 2004; Hirst, 2009; Lafer, 2004).

Há ainda algumas diferenças marcantes entre a PEI e o Pragmatismo Responsável que merecem ser destacadas. Para Francisco Clementino de San Tiago Dantas, ex-chanceler e um dos principais formuladores da PEI, a política externa brasileira deveria garantir a soberania do país e, no plano interno, colocar os trabalhadores no centro de sua vida social e política. Aspectos dessa política externa reapareceriam anos depois, no Pragmatismo Responsável, excluindo-se, obviamente, o seu conteúdo político e social. Como destaca Marco Aurélio Garcia (2014, p. 97), “o eufemismo da designação buscava relativizar (ou ocultar) os vínculos entre a reorientação diplomática do governo Geisel e a Política Externa Independente, ainda que a ditadura não reservasse aos trabalhadores o lugar que Santiago Dantas lhes atribuíra no começo da década dos 60”.

Durante a vigência do nacional-desenvolvimentismo, as políticas comerciais estiveram subordinadas aos objetivos de política externa. Isso levou a uma visão, no campo das negociações comerciais, em que a clivagem Norte-Sul desempenhava um papel decisivo não apenas na explicação das dificuldades enfrentadas pelo Brasil para atingir suas metas econômicas, mas também na definição dos parâmetros que orientavam a formação de alianças e coalizões necessárias para alavancar os interesses do país na esfera internacional. Na época da Guerra Fria, a política externa brasileira adotou posição discreta em assuntos relativos à paz e à segurança internacional, pois a participação do país nos fóruns multilaterais era influenciada principalmente pelo objetivo de promover o desenvolvimento econômico (Lima e Hirst, 2009; Motta Veiga, 2007). Assim, havia um consenso em torno do modelo de desenvolvimento, embora não houvesse harmonia em relação à dimensão política da política exterior.

Nas negociações visando à reforma do regime de comércio e desenvolvimento criado após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil desempenhou papel decisivo em defesa de uma nova ordem econômica internacional; ao lado de países como Índia e México, o país destacou-se na coordenação da coalizão terceiro-mundista. A atuação da delegação brasileira na II UNCTAD resultou na escolha de Azeredo da Silveira como presidente do G-77. Entre as décadas de 1960 e 1980, o Brasil não assumiu o papel de demandante no regime comercial e praticamente não negociava questões específicas. No entanto, a participação brasileira centrou-se na defesa de certos princípios, como: a) preferência por um regime comercial baseado nos princípios de cooperação e desenvolvimento, como o da UNCTAD, em oposição às ideias de livre comércio dominantes no GATT; b) apoio ao fortalecimento de normas comerciais capazes de limitar medidas arbitrárias e ações unilaterais e protecionistas de países desenvolvidos; c) apoio à implementação de regras que favorecessem países em desenvolvimento, tais como a de tratamento especial e diferenciado e a de não reciprocidade; d) alinhamento político com

o G-77 em outras arenas multilaterais (Lima e Hirst, 2009; Motta Veiga, 2007; Visentini, 2013).

Após várias etapas do modelo de substituição de importações – a última ocorrida no governo Geisel sob o impacto do primeiro choque do petróleo –, o Brasil dispunha de uma matriz interindustrial praticamente completa. Com um atraso de quase três décadas, foram preenchidas as áreas estratégicas de insumos básicos e bens de capital, que Vargas tinha percebido como de fundamental importância para ordenar o crescimento econômico do país. Durante o II PND (1974-79), o Brasil aplicou sua versão mais avançada do projeto nacional-desenvolvimentista, aprofundando o processo substitutivo de importações, com vistas a tornar-se autossuficiente em insumos básicos e, se possível, em energia.

Na tabela 2, observa-se a transformação da estrutura produtiva brasileira nos últimos setenta anos. É possível verificar como a indústria de transformação[2] cresceu entre os anos 1950 e 1980, passando a declinar desde então. A partir de meados dos anos 1990, a tendência constante de apreciação cambial continuou reduzindo a participação setorial da indústria de transformação, que representa, hoje, pouco mais de 10% do PIB.

[2] O Setor Indústria é uma agregação de quatro segmentos: a) mineração; b) construção civil; c) produtor de serviços de utilidade pública (água, energia, gás); d) indústria manufatureira ou de transformação. O último segmento envolve maior complexidade tecnológica e é responsável pela promoção e disseminação de maior conteúdo de progresso técnico aos demais setores da economia (Cano, 2014).

Tabela 2 – Brasil: distribuição percentual do PIB por setor econômico

Período	Agropecuária	Indústria de transformação	Serviços
1951-60	22,2	22,2	52,5
1961-70	15,1	27,3	54,4
1971-80	12,1	32,6	53,2
1981-90	11,2	33,1	58,0
1991-2000	6,6	19,7	70,4
2001-10	5,7	16,2	67,1
2011-18	5,2	12,4	71,3

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2019.

A partir do lançamento do II PND em setembro de 1974, as políticas governamentais promoveram o aumento da exploração, produção e refino do petróleo, bem como a mudança estrutural da matriz energética, com um ambicioso programa de construção de hidrelétricas, usinas nucleares e produção de álcool para combustível automobilístico, o Projeto Proálcool. Na esfera tecnológica, houve o progresso dos investimentos em educação superior e seus recursos de fomento; a expansão dos centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico das empresas estatais; a formação de *joint ventures* entre empresas brasileiras e estrangeiras, sobretudo para prospecção no Oriente Médio pela Braspetro; o fortalecimento do setor de engenharia consultiva e de construção; e o forte controle sobre contratos de transferência de tecnologia, cuja orientação era aumentar a absorção tecnológica das empresas nacionais. No plano comercial, o governo aplicou uma estratégia agressiva de exportações, que passou a refletir as mudanças na estrutura produtiva. Em 1979, pela primeira vez na história econômica brasileira, a participação dos manufaturados (43,6%) no valor total das exportações foi maior do que a parcela correspondente dos produtos básicos (43%). O conjunto dessas medidas colocou o Brasil na posição de único país

da América Latina dotado de um parque industrial diversificado (Gonçalves, 2013; Visentini, 2013).

A continuidade desse projeto de modernização foi solapada, em sua faceta econômica, pela abrupta interrupção da entrada de capital externo no final da década de 1970. A redução da vulnerabilidade externa do Brasil nas esferas comercial e produtiva foi neutralizada pelo aumento da vulnerabilidade externa estrutural na esfera financeira. Como os planos nacionais de desenvolvimento foram financiados por empréstimos contratados com taxas de juros flexíveis – basicamente a Libor (inglesa) e a Prime (estadunidense) –, a brutal elevação dos juros pelo Federal Reserve (Fed), na sequência do segundo choque do petróleo, bloqueou qualquer possibilidade de refinanciamento da dívida não apenas para o Brasil, mas também para o conjunto da América Latina.[3] A elevação das taxas de juros por Paul Volcker, então presidente do Fed, de uma média anual de 11,2%, em 1979, para 20%, em 1981, preparou o capitalismo para ingressar em uma nova fase, marcada pela retomada da força do dólar e pelo processo de financeirização e centralização de capitais. Desde então, o dólar assumiu uma forma ainda mais poderosa do que durante a vigência dos acordos de Bretton Woods. Ademais, o dólar flutuante, sem lastro metálico, possibilitou a retomada da hegemonia dos Estados Unidos e o início da aplicação das políticas neoliberais de desregulamentação econômica e privatizações em todo o mundo (Gonçalves, 2013; Nobre, 2013; Paulani, 2008).

A crise econômica coincidiu com os estertores do regime ditatorial. Após meio século de crescimento econômico acelerado, o modelo de substituição de importações entrava em sua fase final.

[3] Com o primeiro choque do petróleo, em 1973, o barril subiu de, aproximadamente, US$ 3,00 para US$ 12,00. Em 1979, com o segundo choque do petróleo, o barril passou a valer US$ 30,00, prejudicando países como o Brasil, que havia se endividado a taxas de juros flutuantes, algumas vezes até mesmo a taxas negativas. Entre 1978 e 1983, a dívida brasileira saltou de US$ 43 bilhões para mais de US$ 80 bilhões (Dauster, 2013).

No momento em que uma verdadeira revolução produtiva estava em curso no mundo, os quinze anos em que o Brasil passou enfrentando a crise da dívida condenaram o país a um atraso considerável em seu desenvolvimento. Um dos sinais do fosso que separava a lógica nacional-desenvolvimentista da nova realidade econômica mundial foi a aprovação da Lei de Informática no final de 1984, considerada o último grande suspiro da política de substituição de importações. A lei serviu de pretexto para o governo Reagan pressionar o Brasil, forçando-o a abrir seu mercado à indústria de computadores e ao setor de serviços dos Estados Unidos (Nobre, 2013; Vigevani e Cepaluni, 2011).[4]

O fracasso da primeira proposta para resolver o problema da dívida externa, o Plano Backer, e as crescentes dificuldades do Terceiro Mundo levaram ao abandono do diálogo Norte-Sul na Reunião de Cúpula do G-7, em 1985. Nesse contexto de grandes dificuldades, os bancos credores não dispunham de capital suficiente para suportar um *default* simultâneo de Brasil, México, Argentina e Venezuela. Caso esses quatro países se unissem e cessassem os pagamentos, possivelmente lograriam um tratamento menos draconiano do que a fria execução dos contratos. Apesar das tentativas de concertação, com a oferta de empréstimos-ponte de maneira individualizada, os bancos conseguiram manter os devedores divididos. Em 1987, o Brasil estava quebrado e não havia outra saída além de decretar a moratória. Entre os devedores mencionados, o país também foi o único que suspendeu o pagamento dos juros da dívida (Dauster, 2013; Visentini, 2013).

Em depoimento sobre as negociações da dívida externa, o diplomata Jorio Dauster (2013), que foi um dos principais negociadores brasileiros, relatou alguns fatos interessantes daquele período.

[4] A lei foi resultado de um expressivo acordo suprapartidário, que incluiu até setores militares. Ela previa uma reserva de mercado, pelo período de oito anos, inicialmente para empresas de capital nacional, de maneira a desenvolver a indústria de microeletrônica no país (Nobre, 2013).

Segundo Dauster, o Secretário do Tesouro estadunidense, James Baker, rechaçou a proposta original de securitização da dívida brasileira levada a ele pessoalmente pelo então Ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser-Pereira. Depois desse fracasso, o Brasil adotou a estratégia mexicana de designar um negociador oficial da dívida externa sem ligações diretas com o aparato administrativo. Entre 1990 e 1991, foram tomadas, em caráter unilateral, as principais medidas que marcaram a saída da moratória e possibilitaram a assinatura do acordo dos juros atrasados. Ficou estabelecido que os bônus relativos a esses juros somente seriam efetivamente entregues aos credores quando definidos os parâmetros do pagamento do principal. Apesar da resistência dos credores, essa vinculação era a única segurança do Brasil de que o montante total dos futuros compromissos externos seria compatível com a capacidade de pagamento do país. Por fim, a Resolução 82 de 1990 do Senado Federal, que avalizava a tese da capacidade de pagamento, removeu os questionamentos à legitimidade da renegociação e aumentou consideravelmente a credibilidade do Brasil junto aos credores.

O Plano Brady endossava o princípio da redução da dívida, desde que os países devedores adotassem programas econômicos monetaristas. As duras negociações envolvendo o Brasil, de um lado, e os Estados Unidos e os bancos credores, do outro, levaram o Brasil a adotar gradualmente políticas econômicas menos desenvolvimentistas e mais liberais. Da mesma forma que outras nações endividadas, o governo brasileiro conseguiria concluir um acordo com os credores em 1994, enquadrando-se nos termos de renegociação da dívida externa pública, seja pelo Clube de Paris (dívida entre governos), seja pelo Plano Brady (dívida com bancos) (Gonçalves, 2013; Vigevani e Cepaluni, 2011).

O contexto interno de crise associado às pressões internacionais forçou uma inflexão na política externa comercial brasileira durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT. Enquanto os países desenvolvidos propunham a inclusão de novos temas e

questionavam o princípio de tratamento especial e diferenciado, o Brasil e a Índia cooperavam na coordenação de uma estratégia de limitação de danos. No entanto, a crise do G-77 e as divisões entre os países em desenvolvimento revelaram os limites dessa estratégia e das posições terceiro-mundistas. Entre 1987 e 1988, o Brasil deixou de questionar os novos temas e começou a negociá-los por meio de propostas mais específicas (Lima e Hirst, 2009; Motta Veiga, 2007; Vigevani e Cepaluni, 2011).

No âmbito político-institucional, a aprovação da Constituição de 1988 lançou as bases de um novo modelo de sociedade, no qual as questões distributivas deveriam passar para o centro da arena política como o ponto de disputa fundamental. O texto constitucional refletia as demandas longamente reprimidas por mudanças sociais e políticas, fixando o horizonte normativo que moldaria a agenda pública dos governos seguintes. A carta constitucional, entretanto, foi promulgada na contramão do contexto internacional, marcado pela crescente influência das ideias neoliberais, que se tornariam hegemônicas com a queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética, visto que, sem dúvida, a existência do mundo soviético abria espaço para imaginar-se a possibilidade de uma outra forma de desenvolvimento, menos assentada no mercado e mais ancorada no Estado (Cardoso, 2010; Kauchakje, 2014; Kerstenetzky, 2014; Nobre, 2013). Com a capitulação da social-democracia europeia e o desaparecimento do campo socialista, as resistências à globalização diminuíram.

Apesar de a mudança no regime político não ter provocado uma ruptura na política externa brasileira, a transição democrática e as transformações geopolíticas causaram alterações profundas no rumo da política exterior no final do governo Sarney (1985-90). No entanto, seria exagerado afirmar que o governo Sarney foi um divisor de águas na trajetória diplomática. Na realidade, houve uma perda paulatina de legitimidade do paradigma diplomático com a fragmentação da coalizão globalista no Itamaraty, processo que

ocorreu paralelamente à crise do modelo de desenvolvimento. No início dos anos 1990, os dois paradigmas diplomáticos entraram em uma crise sem retorno (Lima, 1994; Pinheiro, 2004; Vigevani e Cepaluni, 2011).

Ao analisar as conjunturas críticas que atingiram o Brasil, Lima e Hirst (2009) identificam duas delas ao longo do século XX: a primeira, nos anos 1930, com a crise da economia agroexportadora e o subsequente emprego do modelo de industrialização por substituição de importações; e a segunda, na década de 1990, com o esgotamento do modelo substitutivo e o advento de uma lógica de integração competitiva à economia global. Ambas provocaram rearticulações que envolveram as dimensões doméstica e internacional.

Apesar de o sistema internacional influenciar a política doméstica e de a economia internacional pressionar os atores nacionais, os Estados têm alguma margem de manobra. De acordo com Peter Gourevitch (1993), a escolha que os países fazem depende de fatores, como a economia nacional, a distribuição interna do poder e de outros que influenciam as opções, tais quais: forças sociais, instituições intermediárias ou mecanismos de representação, estrutura estatal e ideologia. Isso significa que o sistema pode ser internacional, mas no âmbito da política nacional o efeito do sistema se sente por meio dos atores que operam dentro de cada país.

As crises são momentos não apenas de perigo, mas também de oportunidade. Segundo Gourevitch (1993), as ideologias econômicas possuem considerável significado político, pois traçam o mapa dos objetivos e requerimentos políticos, das alianças e coalizões políticas. No caso brasileiro, a crise de 1929 permitiu o surgimento de uma coalizão que passou a defender a industrialização do país. Apesar da oposição sofrida pelas forças liberais e dos conflitos no interior da coalizão, o consenso em torno do desenvolvimento industrial perdurou por quase sessenta anos. Nos anos 1990, o avanço do neoliberalismo e a crise do modelo de desenvolvimento provocaram o fim da coalizão nacional que havia defendido o projeto de industrialização. A partir

de então, as elites industriais aderiram, com diferentes graus de entusiasmo, às políticas neoliberais hegemônicas.[5]

As profundas transformações geoestratégicas impactaram decisivamente os recursos de poder e a capacidade de persuasão das coalizões do Sul, com efeitos inclusive no campo dos valores. Dessa forma, o novo contexto revelou os reais limites do discurso autonomista. A razão dos países periféricos era definida por contraste com a irracionalidade dos poderosos, que tinha expressões claras na corrida armamentista e na resistência a reformar uma ordem econômica claramente iníqua. Com o fim da Guerra Fria e o triunfo das ideias liberais, os países em desenvolvimento se viram desafiados a redesenhar seus argumentos, a refazer seu discurso, a buscar uma ressignificação do conceito de autonomia (Fonseca Jr., 2004; Lima, 1994).

A eleição de Fernando Collor interrompeu o ciclo de mobilização social que vinha desde o final dos anos 1970 e que resultou, entre outras coisas, na fundação do PT. Ao ingressar em uma pequena sigla, Collor concorreu como um *outsider* do sistema político, com um discurso moralista e "modernizante" que visava a superar o antigo modelo nacional-desenvolvimentista. Uma vez eleito, passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de redu-

[5] Gourevitch (1993) analisou os realinhamentos entre os grupos domésticos, que se baseiam no nexo entre o sistema internacional e as relações empresariais, em cinco países (Alemanha, Estados Unidos, França, Reino Unido e Suécia), em diferentes épocas de crise (1873-96, 1929-49, 1973-86). Ele destacou dois aspectos inter-relacionados nesses realinhamentos críticos. Em primeiro lugar, a capacidade de a classe trabalhadora influenciar o debate sobre a política econômica depende da existência de profundas divergências dentro da comunidade empresarial. Em segundo, os grupos empresariais possuem diferentes "propensões marginais" a um alinhamento progressista ou conservador. Entre 1945 e 1973, os alinhamentos progressistas vincularam os empresários com a força de trabalho em torno de programas de melhores salários, de relações industriais institucionais e de sistemas de seguridade social. Todavia, as condições econômicas internacionais após 1973 solaparam esse consenso. O realinhamento conservador uniu as elites empresariais em torno de um projeto que visava a cortar custos com a força de trabalho e diminuir a rede de proteção social, projeto que persiste ainda hoje.

zir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar os gastos públicos e abrir a economia. Os ganhos prometidos iam do ingresso no mundo desenvolvido à modernização do país.

Em um primeiro momento, o governo Collor (1990-92) buscou retomar o paradigma americanista como instrumento para reforçar a adoção de um novo modelo econômico ancorado na liberalização da economia, cujo eixo girava em torno da inserção competitiva do Brasil na economia mundial. No entanto, o retorno ao *americanismo* mostrou-se ineficaz, visto que o consenso interno em torno de uma relação especial com Washington não mais existia. O surgimento de uma ordem política constitucional e as mudanças na política econômica tiveram implicações importantes para a política externa. Uma vez que as condições internacionais não mais permitiam a volta do *globalismo*, era preciso encontrar uma nova estratégia. Esta pretendia associar as reformas neoliberais, no âmbito doméstico, à necessidade de adesão aos regimes internacionais com vistas a aumentar a capacidade de acesso do país a recursos financeiros e tecnológicos (Fonseca Jr., 2004; Lima e Hirst, 2009; Pinheiro, 2000, 2004).

A partir do momento em que o governo começou a afundar em escândalos e problemas, Collor buscou ampliar sua base de apoio e convidou Celso Lafer para ocupar o posto de chanceler, em abril de 1992. Desse modo, o MRE recuperou em parte sua proeminência na formulação da política externa. Lafer procurou tratar de maneira diferente – pela participação e não pela distância – os temas globais que se inseriram na agenda pós-Guerra Fria, como meio ambiente, direitos humanos, desarmamento e não proliferação nuclear. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, demonstrou que o país buscava maior participação internacional. No plano regional, a concepção do Mercosul como plataforma de inserção mundial convergia com o lema do governo Collor sobre a inserção competitiva do país na economia

mundial (Lafer, 2004; Pinheiro, 2004; Vigevani e Cepaluni, 2011; Visentini, 2013).

Na esfera econômica, a liberalização comercial, iniciada em 1988, foi aprofundada e concluída até o final de 1993, eliminando ampla gama de barreiras não tarifárias fronteiriças e reduzindo as tarifas médias, que eram superiores a 32% no início de 1990, para algo em torno de 13% três anos depois. Já a tarifa brasileira máxima passou de 105%, em 1988, para 35%, em 1993. A liberalização também aboliu os controles estatais no comércio de trigo, café e açúcar, além da proteção não tarifária aos produtos eletrônicos. A abertura gerou intensa pressão competitiva, e a indústria respondeu com novos métodos de produção e a introdução de tecnologias poupadoras de mão de obra, elevando a produtividade ao custo do crescimento das taxas de desemprego. A ruptura com o modelo nacional-desenvolvimentista também envolveu a privatização de empresas estatais. Com a criação do Programa Nacional de Desestatização em 1990, foram privatizadas 18 empresas estatais no governo Collor e 11 no governo Itamar Franco. No entanto, a intensificação do processo somente ocorreria no governo Fernando Henrique (Cardoso, 2010; Gonçalves, 2013; Motta Veiga, 2007; Vigevani e Cepaluni, 2011).

Em 1992, a diretoria da área externa do Banco Central, em meio às negociações para internacionalizar o mercado brasileiro de títulos públicos e securitizar a dívida externa, encarregou-se também de promover a desregulamentação do mercado financeiro brasileiro e a abertura do fluxo internacional de capitais. Alterando um expediente criado por uma lei de 1962, as chamadas contas CC5, o Banco Central abriu a possibilidade de qualquer agente, fosse ou não residente, enviar de forma livre recursos ao exterior, bastando, para tanto, depositar moeda doméstica na conta de uma instituição financeira não residente. Tais mudanças produziram a forma e a substância da inserção do Brasil nas finanças internacionalizadas. Dessa maneira, a liberalização financeira garantiu o livre trânsito

dos capitais internacionais, que foram autorizados a maximizar o aproveitamento das políticas monetárias e restritivas e de juros reais elevados (Paulani, 2008, 2010).[6]

No âmbito político-institucional, a crise socioeconômica, as denúncias de corrupção e a falta de apoio político e social levaram ao *impeachment* de Collor, em 1992. Segundo Marcos Nobre (2013), teria surgido aí a segunda figura daquilo que ele chamou de "pemedebismo". Trata-se de uma cultura política dotada de mecanismos de administração de conflitos que se caracteriza por um sistema de vetos capaz de travar mudanças profundas. Sua primeira figura teria surgido durante a Constituinte sob o comando do chamado "centrão", bloco suprapartidário que conseguiu blindar o sistema político contra as forças sociais de transformação. Com o *impeachment*, ter-se-ia estabelecido a crença indiscutível de que Collor caíra porque não dispunha de apoio político suficiente no Congresso, pois lhe havia faltado "governabilidade". Nesse momento, surge a exigência de que esmagadoras maiorias suprapartidárias são indispensáveis para governar. Assim, a ideologia da necessidade de uma supermaioria parlamentar é a figura do "pemedebismo" tal como se espalhou pelo sistema político da década de 1990 em diante.

No breve governo de Itamar Franco (1992-94), o entusiasmo do discurso oficial com a globalização tornou-se inexpressivo. Durante a primeira passagem de Celso Amorim pelo Itamaraty, ocorreu um maior interesse pela diversificação das parcerias internacionais, antecipando algumas tendências que seriam aprofundadas no governo Lula. Com

[6] As alterações nas contas CC5, realizadas por uma carta circular do Banco Central, foram feitas de modo irregular, pois uma lei federal não poderia ser regulamentada por ato e órgão de hierarquia constitucional inferior. Uma carta circular é documento que tem o papel exclusivo e restrito de "esclarecer" normas e regulamentos editados pelo Conselho Monetário Nacional. Em outras palavras, o Congresso Nacional teria de ser ouvido sobre a matéria, e não foi. A decretação da liberdade de enviar recursos para o exterior gerou uma mudança tão radical que o mercado permaneceu incrédulo, até que, em novembro de 1993, na gestão de Gustavo Franco na área externa do banco, foi publicada uma "cartilha" escancarando para os agentes econômicos aquilo que eles estavam vendo sem acreditar (Paulani, 2008, 2010).

esse intuito, reforçou-se a identidade do Brasil como nação continental, com interesses múltiplos na economia mundial, e como um ator destacado no processo de regionalização. Nesse período, o Mercosul foi considerado estratégico para barrar a ofensiva dos Estados Unidos para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Assim, procurou-se resgatar alguns temas tradicionais da política externa, recolocando-se o tema da autonomia (Hirst, 2009; Vigevani e Cepaluni, 2011; Visentini, 2013).

Em síntese, nesta seção procurou-se destacar as relações entre o modelo de desenvolvimento e a política externa brasileira. Com o processo de industrialização, a política exterior se converteu em instrumento central do modelo nacional-desenvolvimentista, em suas fases democrática e autoritária. A redemocratização coincidiu com a crise terminal do modelo desenvolvimentista, impactando os dois paradigmas de política externa predominantes desde o início do século XX. Os governos Collor e Itamar foram caracterizados pela brevidade de seus mandatos e não conseguiram implementar uma política externa clara e coerente, além de terem enfrentado forte instabilidade econômica e institucional. Nas próximas seções, serão analisados os governos Fernando Henrique e Lula, destacando-se o impacto das políticas econômicas e das coalizões políticas na formulação da política externa brasileira. Antes, porém, far-se-á uma breve análise da contribuição dos partidos políticos em temas de política externa.

2.2 Partidos políticos e polarização ideológica na política externa brasileira

No Brasil, há uma percepção difusa de que os partidos políticos possuem uma importância secundária nos debates sobre política externa. Isso podia ser válido no passado, porém desde a redemocratização observa-se um crescente interesse da sociedade e dos partidos por temas de política externa. Além da questão democrática, a

globalização econômica também contribuiu para que mais pessoas se envolvessem com temas internacionais. Nos últimos anos, os assuntos referentes à política externa têm sido objeto de crescente polarização entre PSDB e PT. Esta seção discute brevemente essa temática e faz uma comparação dos programas de governo apresentados pelos dois partidos que vêm polarizando o debate presidencial nas últimas duas décadas. Para isso, são analisadas as propostas de política externa presentes nos programas partidários, fontes primárias fundamentais para a compreensão das diferentes visões de mundo dos dois partidos.

Gerson Moura (2012) conclui sua tese de doutorado afirmando que uma "distância cósmica" parecia separar a sociedade brasileira da política exterior, que seria concebida como um campo de ação exclusivo do Estado. Ele observa, todavia, que desde a década de 1940, a política externa já afetava a vida dos brasileiros, inclusive a das classes subalternas. Na mesma direção, Lima (1994, p. 31) também enfatiza os vínculos existentes entre política, partidos e política externa, ao afirmar que "nada más próximo de la fantasia clásica que la idea de que la política exterior está por encima de la política y de los partidos".[7]

Nos últimos anos, observa-se uma crescente diluição da diferença entre o "interno" e o "externo", levando ao questionamento das hipóteses que conferem à política externa uma esfera de autonomia em relação à política interna. Há uma politização do tema, cuja origem se encontra em processos políticos e econômicos. Por um lado, houve o aumento da demanda por participação na formulação e na execução das políticas de Estado, em geral, e da política externa, em particular, processo que foi influenciado pela onda democratizante do final dos anos 1980. Por outro, a abertura econômica introduziu questões distributivas nas negociações comerciais, envol-

[7] N. do E.: Em tradução livre, "nada mais próximo da fantasia clássica do que a ideia de que a política externa está acima da política e dos partidos".

vendo perdas e ganhos em diferentes setores da sociedade. Além da ampliação dos temas, esses dois processos provocaram a entrada de uma multiplicidade de novos atores governamentais e não estatais, a exemplo de entidades subnacionais, agências burocráticas, Poder Legislativo, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, empresários, meios de comunicação e partidos políticos. A conjunção desses fatores tem contribuído para a superação do insulamento burocrático do Itamaraty, aproximando a política externa das políticas públicas domésticas (Lafer, 2004; Lima, 2000; Milani, 2012).

A revalorização da temática externa pode ser creditada, em parte, aos avanços sociais e políticos consagrados na Constituição de 1988. A nova ordem constitucional procurou não apenas reequilibrar as responsabilidades dos diversos poderes na condução e no controle da política externa governamental, como também introduziu os princípios que devem nortear a ação do Estado na política internacional, conforme inscrito no art. 4.º do Título I.[8] Apesar de manter quase irretocável as disposições do Executivo federal referentes às relações exteriores, a Carta Magna ampliou um pouco as prerrogativas do Poder Legislativo nessa área. Houve, portanto, uma imperceptível alteração da estrutura do poder decisório em favor de uma maior participação parlamentar na implementação da política externa, que ficou evidente, por exemplo, na prerrogativa do Senado de impor limites à aceitação de obrigações externas que acarretassem encargos financeiros ao país. Tal tendência político-institucional acabou afetando a interação dos partidos políticos

[8] Art. 4.º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (Brasil, 1988).

com a política externa, reforçando-se, desse modo, o polo partidário. Assim, a Carta de 1988 possibilitou, pela primeira vez, um maior protagonismo do Congresso e dos partidos nos assuntos relativos à política externa brasileira (Almeida, 1998; Amorim Neto, 2011; Milani, 2012).

Ao lado dos dispositivos constitucionais, outros fatores contribuíram para a politização do campo de política externa, superando a relativa indiferença da opinião pública brasileira com os assuntos internacionais, entre os quais, caberia destacar: a) a crise da dívida e os constrangimentos dela decorrentes, expressos na interferência do FMI na política econômica brasileira; b) as pressões internacionais que passaram a se fazer sentir sobre as políticas internas com o avanço das negociações da Rodada Uruguai do GATT; c) a percepção generalizada de agravamento dos problemas ambientais; d) o surgimento de iniciativas de integração regional, como o Mercosul e a Alca; e) a abertura do Itamaraty por meio de foros consultivos e da formação de delegações mistas, compostas por diplomatas e membros da sociedade civil; f) a midiatização da política externa, atraindo a atenção dos cidadãos comuns para as decisões do Estado brasileiro, envolvendo questões internacionais; g) o aumento do interesse de acadêmicos e especialistas pelo acompanhamento da política externa, além da ampliação dos cursos de graduação de relações internacionais; h) a crescente polarização partidária das agendas de política externa durante as campanhas presidenciais (Milani, 2012; Cruz, 2010).

Em relação ao aspecto ideológico, os partidos do campo da esquerda costumam conferir mais atenção às questões internacionais em seus programas do que as agremiações conservadoras. Ao analisar o quadro partidário instituído pela Constituição de 1946, Paulo Roberto de Almeida (1998) observa que quanto menor e mais estruturado ideologicamente o partido, maior atenção costumava ser dada a temas de política externa. De forma inversa, quanto maior e mais politicamente difuso o partido, a formulação dos princípios de

política externa tornava-se menos explícita. Segundo Octavio Amorim Neto (2011), essa proposição se aplica também ao período pós-1988, embora tenha ocorrido um crescimento generalizado do interesse partidário por política externa. São os partidos de fora do campo da esquerda, sobretudo os conservadores, que relegam a política externa a um plano inferior, tanto em seus programas quanto em sua atuação no parlamento, contribuindo para o enfraquecimento do papel do Congresso na área. As agremiações conservadoras são mais dispersas do que as de centro e de esquerda, porquanto são mais personalistas, mais ligadas a redes clientelísticas e menos comprometidas com organizações e programas formais. Nesse sentido, qualquer análise do impacto de mudanças no ambiente legislativo sobre a política externa brasileira deve enfatizar as mudanças na força parlamentar dos partidos de esquerda.

No entanto, a realidade parece contestar as percepções de Almeida e Amorim Neto. Os partidos com maior atuação na área de política internacional no Brasil, PSDB e PT, não são agremiações pequenas. Enquanto o primeiro pode ser considerado atualmente de centro-direita, o segundo fez uma inflexão ao centro político desde que chegou à presidência. Ademais, o antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), é um partido nitidamente de direita, mas com atuação nas comissões de relações exteriores do Congresso Nacional. Uma das razões que explicam o interesse de PSDB e PT na área de política externa pode ser atribuída ao fato de que ambos têm exercido o poder no Brasil nas últimas duas décadas.

Fundado em 1988 como uma cisão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o PSDB inicialmente se declarava como partido de centro-esquerda. Durante a discussão travada para sua criação, a ênfase na social-democracia não foi unânime, as divergências envolveram até o nome do partido. Fernando Henrique preferia Partido Popular Democrático, pois a história política brasileira discrepava muito da europeia, onde a social-democracia tinha surgido a partir do forte movimento operário, amiúde com origens

marxistas, revolucionárias. Entre os fundadores, havia lideranças com origens na democracia-cristã, que temiam que a influência da Internacional Socialista terminasse por marcar a nascente agremiação. As questões de política externa apareceram como último item do Manifesto de fundação do partido e de maneira um tanto vaga na campanha de 1989. Isso mudaria apenas nas eleições de 1994 (Almeida, 1998; Cardoso, 2010; Mesquita, 2012b; Nobre, 2013).

Desde sua fundação em 1980, o PT demonstrou grande interesse em definir suas posições sobre os acontecimentos internacionais, em especial aqueles que afetavam os países da América Latina. Como muitos partidos de esquerda, desde seus primeiros documentos o partido defendia uma política de ativismo internacional. Muitos de seus militantes participaram de campanhas de apoio aos processos revolucionários centro-americanos e desenvolveram fortes laços de solidariedade com as vítimas das ditaduras do Cone Sul. Outras experiências relevantes na conformação da orientação internacional do PT foram o apoio à Revolução Cubana e a luta contra o *apartheid* sul-africano. Apesar das relações amistosas com os países da Europa Oriental, o partido não se alinhava nem ao bloco soviético, nem à social-democracia europeia. Após a queda do Muro de Berlim, o PT foi o principal mediador do Foro de São Paulo, que se constituiu em um espaço de articulação das diversas forças da esquerda latino-americana, contribuindo para o debate de ideias e a formação de uma identidade regional própria. Deve-se destacar, também, a continuidade dos trabalhos da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) do partido, que, durante muito tempo, foi liderada pelo professor Marco Aurélio Garcia. A SRI foi responsável pelas reflexões partidárias sobre política externa e pelo aprofundamento da agenda internacional e dos contatos com lideranças no exterior (Nafalski, 2011; Nobre, 2013; Cruz, 2010).[9]

[9] Apesar de inicialmente se considerar pós-social-democrata, o PT surgiu com uma base sindical característica das agremiações social-democratas. Segundo Singer (2012), Perry Anderson considera o PT como o único partido de trabalhadores

Até recentemente, a política externa era considerada uma arena de baixa polarização, devido ao escasso rendimento eleitoral dos temas internacionais no Brasil. Isso explica por que as divergências tanto intrapartidárias quanto interpartidárias tendiam a emergir com mais nitidez, diferentemente dos demais temas. Na última década, entretanto, o posicionamento em torno de temas, como política externa e integração regional, tornou-se uma questão central na confrontação eleitoral entre coalizões e candidatos presidenciais na América do Sul. Nesse sentido, a postura a favor ou contra os processos de integração regional constitui um dos principais fatores de diferenciação eleitoral entre os candidatos presidenciais da direita e da esquerda (Caetano, 2011; Oliveira e Onuki, 2010). Enquanto o bloco liberal-conservador costuma defender acordos de livre comércio, especialmente com os países desenvolvidos, as forças de centro-esquerda defendem o fortalecimento do Mercosul e o aprofundamento da integração física e política da região.

Desde o governo Collor, há uma tendência à presidencialização da diplomacia brasileira, acentuada nos governos Fernando Henrique e Lula. A presidencialização significa a condução da política externa diretamente e de maneira rotineira pelo presidente, o que implica a redução da autonomia decisória da chancelaria. Se, no passado, a delegação de autoridade era maior e o MRE desfrutava de mais autonomia, a presidencialização reduziu acentuadamente o poder político da burocracia diplomática, que passou a ter de responder diretamente às orientações presidenciais. De certa forma, a presidencialização evidenciou a politização do processo decisório, visto que a diplomacia presidencial dos governos Fernando Henrique e Lula passou a refletir de alguma maneira as concepções e as orientações político-partidárias dos dois mandatários (Amorim Neto, 2011; Lima e Duarte, 2013).

de massas criado no mundo após a Segunda Guerra Mundial. Ao tonar-se mais moderado, o PT aproximou-se da Internacional Socialista e de fundações como a Friedrich Ebert, ligada ao Partido Social-Democrata Alemão (SPD).

O PT, quando na oposição, possuía uma postura bastante crítica em relação à política externa do governo Fernando Henrique; naquele período, o partido combateu a proposta da Alca, classificada com um projeto de anexação. Ao assumir o governo, o PT passou a adotar uma posição mais moderada, mas sem deixar de transferir para a política externa algumas linhas de seu pensamento. Isso ficou evidente, por exemplo, na nomeação de Marco Aurélio Garcia para a Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Externos, o que significou uma mudança de procedimento, uma vez que o Itamaraty estava acostumado a fornecer diplomatas para aquela função. No caso do PSDB, sua passagem para a oposição levou a um endurecimento das críticas à política externa do novo governo, feitas por meio da comissão de relações exteriores do Senado, principalmente em relação às parcerias estratégicas e à integração regional (Almeida, 2003; Gavião, 2014; Mesquita, 2012a, 2012b). No entanto, pela primeira vez, as críticas passaram a incorporar expressões como "partidarização" e "ideologização", como se a política externa de Fernando Henrique e dos governos anteriores tivesse sido marcada pela neutralidade axiológica.

Segundo alguns especialistas, partidarização seria algo com conotação extremamente negativa, no sentido de que a política exterior não estaria de acordo com os "verdadeiros" interesses nacionais. É este o sentido utilizado pelos meios de comunicação e pela oposição nas críticas que fazem aos governos petistas. Já a acusação de viés ideológico está presente na crítica a diversas iniciativas da atual política externa, desde a suposta "política de generosidade" em relação aos vizinhos sul-americanos até o presumido rebaixamento da prioridade em relação aos países desenvolvidos. Os exemplos são muitos, e praticamente tudo que se afasta do relacionamento com os países do Norte é visto como pautado por viés partidário ou razões ideológicas (Lima e Duarte, 2013).

Para alguns analistas, a política externa dos governos do PT deixou de representar os interesses permanentes do Estado brasi-

leiro. A oposição e a grande imprensa criticam a cooperação Sul-Sul, os traços antiamericanos e o presumível retorno ao terceiro-mundismo. Para a oposição liderada pelo PSDB e DEM, a forte politização deve-se à falta de concentração de esforços nas relações com os interlocutores políticos e econômicos tradicionais, como os Estados Unidos e a UE. Ainda, os opositores coincidem com as linhas editoriais da mídia hegemônica, simpáticas ao modelo econômico neoliberal e a uma inserção internacional voltada para o centro do sistema. No plano regional, os críticos denunciam as afinidades ideológicas ou partidárias como sendo responsáveis pelo desvirtuamento do Mercosul e pela criação de instituições com objetivos ideológicos, como a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e a Unasul. Ademais, criticam a percepção que países como Bolívia e Paraguai teriam da fraqueza do Brasil por não reagir a atos contrários aos interesses nacionais (Barbosa, 2010, 2013; Gavião, 2014; Vigevani e Cepaluni, 2011).

Os defensores da atual política externa afirmam que ela tem sido responsável por uma maior projeção do país no mundo. Além disso, acusam as lideranças oposicionistas de atribuírem um papel secundário à região em seus programas partidários. Para os apoiadores da política exterior, ao Brasil não interessa ser uma nação próspera em meio a um conjunto de países pobres. Argumentam que o fato de ser maior impõe ao Brasil responsabilidades diferenciadas, principalmente em virtude do quadro de integração assimétrica. Em geral, muitos dos que criticaram a suposta tibieza da diplomacia brasileira para com a Bolívia e o Paraguai são os mesmos que, no passado, pregaram um comportamento subserviente em relação às grandes potências. Como afirma Garcia (2010, p. 164), "as preferências ideológicas eram outras".

Para os críticos da política externa dos governos Lula e Dilma, a diplomacia deixou de ser uma "política de Estado" e passou a ser uma "política de governo", contaminada por idiossincrasias partidárias e ideológicas que acabam provocando a divisão da sociedade. O

pressuposto dessa crítica é que uma política externa de Estado seria consensual, como se sempre tivesse havido consenso nacional sobre a inserção do Brasil no mundo. No passado, tanto a PEI quanto o Pragmatismo Responsável foram objetos de críticas e resistências. Dessa forma, deve-se superar a falsa ideia de que a política externa não divide. Ela pode dividir e é bom que assim o seja, desde que as divergências e as discussões respeitem as regras democráticas (Garcia, 2014).

A interpretação corrente sobre a partidarização da política externa revela um sentimento tecnocrático, de negação da política, visto que, em uma democracia, a política externa é sempre politizada, refletindo de algum modo as orientações político-ideológicas do governo no poder (Lima e Duarte, 2013). Conforme análise de Amorim Neto (2011), estímulos sistêmicos, burocráticos e ideológicos se misturam de maneira complexa para ditar os rumos da diplomacia brasileira. Isso sugere cautela aos que somente enxergam ideologia na ação internacional recente do país. Uma explicação para os supostos excessos da atual política externa pode encontrar-se na atuação do Congresso, que costumava não ter voz autônoma em política exterior, pois era formado majoritariamente por parlamentares e partidos conservadores, os quais não demonstravam tanto interesse por temas internacionais. Todavia, desde a chegada do PT à Presidência da República, líderes e partidos conservadores têm atuado de forma mais incisiva em questões relativas à política externa, sem que isso signifique uma maior qualificação das discussões. Como lembra Sebastião Velasco e Cruz (2010), a pobreza do debate estratégico, nesse campo, condena a oposição ao discurso reativo da pequena política,[10] tornando as lideranças opositoras caudatárias de seus grupos mais retrógados e menos representativos.

[10] Gramsci (2014) aplica os conceitos de pequena política (política do dia a dia; de corredor; de intrigas) e grande política (questões ligadas à fundação/destruição de Estados e às estruturas socioeconômicas orgânicas) à política internacional: 1) a grande política nas questões relacionadas à estrutura relativa de cada Estado nos confrontos recíprocos; 2) a pequena política nas questões diplomáticas que surgem

A partir das eleições de 1994, a política externa deixou de ser um tema menor dos debates em curso no país. Nos últimos vinte anos, a política exterior se converteu em assunto com elevado grau de polarização entre PSDB e PT. Em seguida, com base na análise dos programas partidários, serão destacadas sinteticamente algumas propostas de política externa de cada um desses partidos nas eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.

Em 1994, o PSDB liderou a coligação “União, trabalho e progresso” e lançou o programa “Mãos à obra, Brasil: proposta de governo”. Na introdução ao plano de governo, o partido afirmava que um novo modelo de desenvolvimento exigia a definição dos modos de sua inserção na economia internacional. Para isso, a política externa do país e sua política econômica precisariam estar conjugadas. Em relação às diretrizes de política externa, destacavam-se a defesa do multilateralismo e a ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Defendia-se o fortalecimento da presença brasileira no BID, no Banco Mundial, no FMI e na OMC, além de incentivar a cooperação com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O programa propunha também estudos sobre as perspectivas de o Brasil participar de zonas de livre comércio com a UE e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta). No plano bilateral, pregava-se o fortalecimento das relações com a América Latina, a América do Sul, os Estados Unidos, o Japão, além da ampliação do intercâmbio com a Rússia, a China, a Índia, os países africanos e os do Oriente Médio. Finalmente, defendia-se a consolidação do Mercosul e a realização de estudos para a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), em um esforço para que a integração regional ultrapassasse a dimensão econômica e incluísse as áreas ambiental, educacional e cultural (Cardoso, 2008b).

no interior de um equilíbrio já constituído e que não tentam superar o equilíbrio estabelecido para criar novas relações.

Em 1994, o PT liderou a coligação "Frente Brasil Popular". O problema básico da política externa brasileira, tal como detectado no programa "Uma revolução democrática no Brasil", era a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento. Segundo o partido, com o fim da Guerra Fria, a antiga polarização Leste-Oeste teria deslocado a rivalidade entre as nações para o plano econômico, recompondo a oposição Norte-Sul em novas bases. De acordo com as diretrizes do programa, era preciso realizar profundas mudanças na ordem econômica internacional, especialmente no Banco Mundial e no FMI, além de democratizar a estrutura da ONU e do CSNU. A superação dessa realidade passava pela abertura de novos canais, como a cooperação econômica e política com a África do Sul, a China, a Índia e a Rússia. Em relação ao continente africano, enfatizava-se a necessidade de estabelecer linhas de cooperação, em particular com os povos de língua portuguesa. De maneira geral, o programa defendia a ênfase em programas de cooperação cultural e científica na esfera Sul-Sul. O Mercosul era visto como um processo alternativo aos acordos bilaterais com os Estados Unidos e por isso deveria ser fortalecido. No entanto, o PT defendia uma revisão do Tratado de Assunção para incorporar ao bloco as dimensões social e política. Ademais, o processo de integração centrado no Mercosul deveria ter como eixo a complementaridade produtiva e comercial entre os países-membros (PT, 1994).

A campanha de reeleição do presidente Fernando Henrique foi liderada pela coligação "União, trabalho e progresso". O programa "Avança, Brasil: proposta de governo" alertava para a necessidade de criar mecanismos capazes de atenuar os efeitos da volatilidade dos capitais financeiros, criticava os desequilíbrios no comércio internacional e denunciava o aumento das desigualdades causadas pela globalização. O programa ressaltava a importância de parcerias com a África do Sul, a China e a Rússia, destacando a aproximação entre a América Latina e a UE. Em relação à integração hemisférica, elogiava a ação diplomática que vinha permitindo que

as negociações da Alca ocorressem em ritmo compatível com os interesses nacionais de longo prazo. No âmbito regional, o programa reafirmava a prioridade conferida ao Mercosul, defendendo seu fortalecimento institucional. O PSDB propunha ainda a organização de um espaço econômico sul-americano, baseado na integração da infraestrutura por meio de projetos em comum, a exemplo do gás boliviano e da energia elétrica venezuelana (Cardoso, 2008a).

Em 1998, Lula e Brizola lideraram a coligação "União do povo – muda Brasil". No ponto 12 do programa, o PT propunha uma política externa que visasse alterar as relações desiguais e injustas do sistema internacional. A proposta defendia mudanças profundas nos organismos políticos e econômicos mundiais, citando expressamente o FMI, a ONU e a OMC. O programa ressaltava a necessidade de fortalecer as relações com os países do Sul, em especial com os da América Latina e da África meridional, destacando os de língua portuguesa. Na esfera regional, defendia a ampliação e a reforma do Mercosul, no sentido de reforçar sua capacidade de implementar políticas ativas comuns de desenvolvimento e de solução dos graves problemas sociais da região (PT, 1998).

Nas eleições de 2002, José Serra liderou a coligação "Grande aliança". No programa apresentado, "Trabalho e progresso para todos", defendia-se a reforma de instâncias decisórias da comunidade internacional, destacando-se a ampliação do CSNU. Mencionava-se a vitória diplomática brasileira no âmbito da OMC, envolvendo o conflito entre propriedade intelectual e saúde pública. A proposta criticava a posição contraditória dos países desenvolvidos, que defendiam a abertura comercial, mas protegiam seus mercados. O programa defendia a necessidade de manter relações com os países desenvolvidos e de intensificar os laços políticos, econômicos e culturais com a China, a Índia e a Rússia, além de propor o aprofundamento da presença brasileira no continente africano, especialmente dos laços de cooperação com a África do Sul e os países de língua portuguesa. No âmbito hemisférico, a proposta mencionava a valorização da OEA e a necessidade

de prosseguir nas negociações da Alca, desde que fosse adotada uma postura cautelosa e de defesa do interesse nacional. Na esfera regional, José Serra defendia o processo de integração da infraestrutura física e energética da América do Sul. Ademais, havia a intenção de flexibilizar a união aduaneira do Mercosul, consolidando o bloco como uma zona de livre comércio (PSDB, 2002).

Em sua quarta campanha presidencial em 2002, Lula esteve à frente da coligação “Lula presidente”. O primeiro ponto do programa “Um Brasil para todos” afirmava que a política externa seria um meio fundamental para a implantação de um projeto de desenvolvimento nacional. No plano multilateral, mencionava-se a necessidade de uma articulação com países de importância regional – África do Sul, China, Índia e Rússia –, a fim de democratizar organismos internacionais como o Banco Mundial, o FMI e a ONU. As relações com os países desenvolvidos deveriam ser equilibradas. No plano hemisférico, o programa destacava os riscos de uma proposta de livre comércio entre países com grandes desníveis econômicos. Nesse sentindo, a Alca era vista como um processo de anexação econômica do continente, com graves consequências para a estrutura produtiva brasileira. Na esfera regional, propunha-se um pacto regional de integração da América do Sul. Além disso, o Mercosul deveria ser reconstruído e transformado em uma zona de convergência de políticas agrícolas, industriais, científicas, tecnológicas, educacionais e culturais (PT, 2002).

O tema da ideologização da política externa permeou a estratégia argumentativa do PSDB na campanha presidencial de 2006. A coligação “Por um Brasil decente” lançou a candidatura de Geraldo Alckmin. Ao invocar, logo no início do programa de governo, o “caráter consensual e suprapartidário” historicamente assumido pela política externa brasileira, o documento formulava elipticamente a crítica ao expressar que ela deveria ser vista como uma política de Estado, colocando o interesse nacional acima das visões conjunturais e ideológicas dos governos. Entre as propostas, o programa defendia que o Brasil se aproximasse da OCDE ou fosse acolhido por um G-8

ampliado. O país deveria intensificar suas relações com os centros dinâmicos da economia global, além de ampliar seu relacionamento com a China, a Índia e a Rússia. Nesse último caso, as relações deveriam se basear na reciprocidade de interesses, e não na ilusão ideológica de que seriam aliados naturais. No plano hemisférico, defendia-se a retomada das negociações da Alca e a avaliação das possibilidades de acordos bilaterais de livre comércio como passos para o processo de integração continental. O programa defendia a integração física, energética e comercial da América do Sul, destacando que as relações com os países do entorno deveriam ocorrer com base em interesses recíprocos. Por fim, propunha-se a conclusão de um acordo entre Mercosul e UE e uma reflexão ampla sobre o bloco sul-americano (PSDB, 2006).

Em 2006, a coligação "Lula de novo com a força do povo" foi responsável pela reeleição do presidente. O programa defendia o fortalecimento do multilateralismo e a reforma das Nações Unidas e do CSNU. Havia críticas às assimetrias da ordem econômica internacional e ao caráter injusto e desigual da globalização. O Brasil deveria fortalecer as relações Sul-Sul, particularmente com os países africanos, ao mesmo tempo em que buscaria ampliar seu acesso aos grandes mercados asiático, europeu e norte-americano. O programa privilegiava o processo de integração sul-americano, destacando o Mercosul e a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa ou CSN). Ademais, propunha impulsionar a desdolarização do comércio com os países da América Latina e estimular a ampliação do mecanismo de Convênios de Crédito Recíproco – CCR (PT, 2006).

Em 2010, o PSDB lançou novamente José Serra, dessa vez à frente da coligação "O Brasil pode mais". O programa "Uma agenda para o desenvolvimento sustentável do Brasil" começava criticando a partidarização da política externa e a política de generosidade e afinidades ideológicas na América do Sul. Ou seja, a política exterior deveria retornar ao leito normal, com a continuidade necessária, sem grandes protagonismos. No plano multilateral, reafirmava-se

a necessidade de reformar o CSNU. Diante do fracasso da Rodada de Doha da OMC, o Brasil precisaria seguir a tendência global de negociar acordos de livre comércio bilaterais com os mercados mais dinâmicos. Em matéria comercial, o Itamaraty deveria concentrar-se na formulação e na execução da política externa, cedendo sua competência de negociar assuntos comerciais para a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). No âmbito regional, o programa destacava a crise do Mercosul e criticava a entrada da Venezuela no bloco. Contraditoriamente, mencionava-se o fortalecimento do Mercosul, desde que fosse assegurada, ao Brasil e aos demais membros, mais flexibilidade para negociar individualmente acordos comerciais com outros mercados (PSDB, 2010).

Nas eleições de 2010, Lula apontou Dilma Rousseff como sua sucessora, à frente da coligação "Para o Brasil seguir mudando". O programa de governo propugnava a reforma da ONU e de outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, a fim de permitir a aplicação de políticas anticíclicas que possibilitassem a retomada do crescimento e o combate ao desemprego no mundo. A política externa deveria fortalecer o BRICS e o IBAS, sem prejuízo da continuidade das relações com os países desenvolvidos. O Brasil daria ênfase à integração com a África e a América do Sul, fortalecendo a Unasul e as políticas de integração física, energética, produtiva e financeira. O programa mencionava a importância de superar as divergências e fortalecer o Mercosul, além de destacar a necessidade de reduzir as assimetrias na região (PT, 2010).

Nas eleições de 2014, a polarização entre PSDB e PT quase foi rompida pela candidatura do Partido Socialista Brasileiro (PSB), sobretudo após a morte de Eduardo Campos e sua substituição por Marina Silva na liderança da chapa. O PSB foi o único partido a apresentar um programa de governo completo. Na área internacional, suas propostas convergiam em muitos pontos com as do PSDB, como, por exemplo, na defesa do fim das "diplomacias paralelas" e na revalidação da política externa como política de Estado. Apesar do

bom desempenho eleitoral, a candidatura Marina Silva não logrou romper a polarização vigente há vinte anos. Por isso, a análise das eleições de 2014 limita-se aos programas do PSDB e do PT.

O candidato Aécio Neves liderou a coligação "Muda Brasil". Preliminarmente, o programa defendia que o objetivo da nova política externa era restabelecer seu tradicional caráter de política de Estado. O partido propunha a ampliação da ação diplomática em temas como meio ambiente, direitos humanos, democracia e comércio exterior, além da ampliação do CSNU. Advogava, também, uma reavaliação das prioridades estratégicas, enfatizando as relações com a Ásia, os Estados Unidos e demais países desenvolvidos e em desenvolvimento. As negociações comerciais deveriam pôr fim ao isolamento do Brasil, priorizando a abertura de novos mercados e a integração do país às cadeias produtivas globais. No âmbito regional, o Brasil deveria reexaminar as políticas adotadas, a fim de restabelecer a primazia da liberalização comercial, além de recuperar os objetivos iniciais do Mercosul e flexibilizar suas regras com o intuito de avançar nas negociações com terceiros países (PSDB, 2014).

A candidata à reeleição Dilma Rousseff esteve à frente da coligação "Com a força do povo". O programa destacava que, junto às políticas econômicas e sociais, os governos Lula e Dilma realizaram uma profunda mudança na presença do Brasil no mundo. Na esfera multilateral, o PT propunha a reforma dos principais organismos internacionais, cuja governança não refletia mais a correlação de forças global. Ao lado da importância conferida aos países desenvolvidos, o programa enfatizava as relações do Brasil com os países africanos, asiáticos e o mundo árabe. Ademais, a importância conferida aos países do Sul teria expressão concreta no papel do BRICS. No plano regional, a candidata reafirmava o compromisso de fortalecer o Mercosul, a Unasul e a Celac, sem discriminação de ordem ideológica. Além de enfatizar a integração financeira e das infraestruturas física e energética, o programa de governo sustentava

que as transformações políticas e socioeconômicas dos últimos anos habilitariam a região a se tornar um importante ator no mundo multipolar em formação (PT, 2014).

Ao analisar os programas de política externa de PSDB e PT, é possível dividir as propostas em quatro grandes eixos: a) governança internacional; b) relações Norte-Sul e Sul-Sul; c) Alca; d) integração regional. Em relação ao primeiro eixo, a única convergência entre PSDB e PT se refere à reforma do CSNU, pois há diferentes visões sobre o alcance e profundidade das reformas que pretendem realizar nas demais organizações. No que diz respeito à segunda temática, apesar de ambos defenderem relações com os países desenvolvidos e em desenvolvimento, o PSDB enfatiza os laços com os países centrais, enquanto o PT prioriza as relações Sul-Sul. De fato, o termo "Sul" sequer é mencionado pelo PSDB. O terceiro eixo mostra-se bastante polarizado, embora não apareça em todos os programas, porquanto o governo Lula contribuiu para o encerramento da proposta estadunidense. As negociações da Alca revelaram clara divergência entre ambos, com o PSDB disposto a algum tipo de acordo e o PT frontalmente contrário à iniciativa. Por fim, o eixo da integração regional é o que possui maior grau de divergência entre os partidos; enquanto o PSDB defende a flexibilização do Mercosul e a assinatura de acordos de livre comércio com outras regiões, o PT enfatiza a necessidade de fortalecer o bloco e ampliar a integração sul-americana, destacando a importância de organizações, como a Unasul.

Em síntese, nos últimos vinte anos podem-se distinguir as posições dos dois partidos em consolidadas e cambiantes. Em relação às primeiras, tanto PSDB quanto PT mantiveram, ao longo do tempo, a essência de suas propostas em relação aos três primeiros eixos. No âmbito do sistema internacional, as reformas apresentadas pelo PSDB sempre foram mais moderadas do que as do PT. Ademais, aquele nunca atribuiu peso geopolítico às relações com outros países em desenvolvimento, ao contrário deste, que, desde 1994, enfatiza a

cooperação Sul-Sul em seus aspectos econômico e político. Enquanto existiu a proposta da Alca, as duas agremiações mantiveram suas posições divergentes em relação ao assunto. O único eixo nitidamente cambiante é o que se refere à integração regional, que mostra como a chegada do PT ao poder e as transformações na conjuntura política da região deslocaram o PSDB para uma posição de centro-direita. Se, até 1998, o PSDB defendia o fortalecimento do Mercosul e a inclusão de outras dimensões ao projeto integracionista, a partir de 2002 o partido vai defender a flexibilização do bloco, enfatizando seu caráter comercial e criticando a politização do processo de integração regional. Desde 1994, o PT defende o Mercosul e a incorporação de uma dimensão política ao projeto sul-americano, o que ocorreria com a criação da Unasul. Portanto, é inegável que a diplomacia vem se afirmando como um novo atributo de identidade partidária no Brasil. A tabela 3 sintetiza as principais propostas de política externa dos dois partidos.

Tabela 3 – Propostas de política externa de PSDB e PT (1994 a 2014)

Eleições	PSDB	PT
1994	Reformar o CSNU. Fortalecer a presença brasileira no Banco Mundial, no BID e na OMC. Cooperar com a OCDE.	Reformar o CSNU. Realizar profundas mudanças na ordem econômica internacional, no Banco Mundial e no FMI.
	Fortalecer as relações com Estados Unidos e Japão. Ampliar o intercâmbio comercial com China, Índia, Rússia e países africanos.	Cooperar com África do Sul, China, Índia e Rússia. Enfatizar a cooperação Sul-Sul.
	Consolidar o Mercosul e incluir as dimensões ambiental, cultural e educacional na integração regional.	Revisar o Tratado de Assunção e incorporar as dimensões social e política ao Mercosul.
1998	Criar mecanismos para atenuar os efeitos das crises financeiras causadas pela globalização.	Reformar a ordem econômica injusta, a ONU, o FMI e a OMC.
	Fortalecer as parcerias com África do Sul, China e Rússia. Aproximar a América Latina da UE.	Fortalecer relações com os países do Sul, especialmente os da América Latina e África.
	Negociar a Alca no longo prazo.	-
	Organizar um espaço sul-americano baseado na integração da infraestrutura, a exemplo do gás boliviano e da energia elétrica venezuelana.	Ampliar o Mercosul e reforçar sua capacidade de implementar políticas ativas de desenvolvimento.
2002	Ampliar o CSNU.	Democratizar a ONU, o Banco Mundial e o FMI.
	Manter relações com os países desenvolvidos e intensificar relações com África do Sul, China, Índia e Rússia.	Fortalecer a articulação com países de importância regional, como África do Sul, China, Índia e Rússia.
	Valorizar a OEA. Negociar cautelosamente a Alca.	Denunciar a Alca como um processo de anexação.
	Flexibilizar o Mercosul, convertendo-o em zona de livre comércio. Integrar a infraestrutura física e energética da América do Sul.	Reconstruir o Mercosul e convertê-lo em uma zona de convergência de políticas agrícolas, industriais, científicas, educacionais e culturais.

2006	Aproximar o Brasil da OCDE e do G-8.	Reformar o CSNU e fortalecer o multilateralismo.
	Intensificar as relações com os países centrais e ampliar os vínculos com China, Índia e Rússia, sem ilusões ideológicas.	Fortalecer as relações Sul-Sul e ampliar o acesso aos mercados asiático, europeu e estadunidense.
	Retomar as negociações da Alca.	-
	Acelerar o acordo de livre comércio entre Mercosul e UE. Estimular a integração física, energética e comercial da América do Sul.	Priorizar a integração sul-americana, o Mercosul e a Casa/CSN. Estimular a desdolarização do comércio regional.
2010	Reformar o CSNU.	Reformar a ONU, o Banco Mundial e o FMI.
	Negociar acordos de livre comércio com mercados dinâmicos.	Fortalecer o BRICS e o IBAS.
	Flexibilizar o Mercosul, destacando a crise do bloco e criticando a entrada da Venezuela.	Superar divergências no Mercosul, fortalecer a Unasul e reduzir as assimetrias regionais.
2014	Ampliar o CSNU e reforçar a ação diplomática em temas como meio ambiente, direitos humanos, democracia e comércio exterior.	Reformar os principais organismos internacionais.
	Enfatizar as relações com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Integrar o Brasil às cadeias produtivas globais, pondo fim ao seu isolamento.	Enfatizar as relações com os países africanos, asiáticos e o mundo árabe. Priorizar os países do Sul e o BRICS, sem prejuízo dos países desenvolvidos.
	Recuperar os objetivos iniciais do Mercosul, flexibilizar suas regras e reestabelecer a primazia da liberalização comercial na região.	Fortalecer o Mercosul, a Unasul e a Celac, sem discriminações ideológicas. Integrar a infraestrutura física, energética e financeira da América do Sul, região que pode se tornar um importante ator no mundo multipolar em formação.

Fonte: O autor, 2014.

2.3 Governo Fernando Henrique: reformas de mercado e diplomacia das credenciais

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) implementou políticas que alteraram profundamente o modelo econômico, a sociedade e a inserção internacional do Brasil. Por um lado, as reformas liberais, conquanto mais moderadas do que nos demais países latino-americanos, desmontaram sistematicamente o modelo nacional-desenvolvimentista. Por outro, apesar da importante conquista da estabilidade monetária, as políticas ortodoxas geraram efeitos adversos na estrutura produtiva e no tecido social. Nesse contexto, a política externa brasileira tornou-se subsidiária à estabilidade macroeconômica, adquirindo a função de garantir a credibilidade por meio da modernização econômica e da maior participação do país nos regimes internacionais.

O Brasil ingressou no neoliberalismo tardiamente, e foi o país em que as reformas mais se distanciaram do modelo neoliberal clássico. A intensidade das pressões por liberalização econômica depende de variáveis, como posicionamento geopolítico, nível de desenvolvimento e capacidades estatais. De fato, os contextos históricos de aplicação das reformas foram muito distintos nos casos de Argentina, Brasil e Chile. Em todos eles, a dependência de trajetória contou muito, pois nas nações vizinhas o neoliberalismo foi introduzido pelos regimes ditatoriais da década de 1970. Ademais, a situação em que cada país encarou a nova fase de acumulação capitalista, em meados dos anos 1990, acabaria sendo crucial para seu desenvolvimento posterior. No Brasil, devido ao menor ritmo e gradualismo, as reformas setoriais preservaram alguns núcleos de excelência burocrática, mantendo instituições de fomento, como o BNDES, que, apesar de convertido em agente da privatização, preservou o protagonismo da era desenvolvimentista. Isso decorreu tanto da existência de poderosas estruturas domésticas quanto de formas de pensar profundamente

enraizadas em setores da sociedade e do Estado (Boschi e Gaitán, 2008; Domingues, 2013; Hurrell, 2009b).

Para entender o ambiente de implementação das reformas durante o governo Fernando Henrique, deve-se analisar o contexto das décadas 1980 e 1990. Nesse período, a ideologia neoliberal passou a questionar a tese do desenvolvimento vinculado diretamente à ação ativa do Estado. As críticas dirigiam-se sobretudo ao "Estado desenvolvimentista". Ao mesmo tempo que os argumentos pró-mercado ganhavam força, surgiam propostas de um novo desenho para o Estado, que eram formuladas com o intuito de reconstruí-lo em conformidade com as novas "exigências" do mundo globalizado. Nos anos 1990, as recomendações de reformas aos países periféricos foram amplamente difundidas e consistiam em dois momentos: reformas de primeira e segunda geração (Ugá, 2008).

O conjunto de reformas implicava a adoção de uma série de "boas políticas" (primeira geração) e "boas instituições" (segunda geração). De acordo com Ha-Joon Chang (2004), para essa agenda, as "políticas boas" eram aquelas prescritas pelo chamado Consenso de Washington. Já as "instituições boas" seriam aquelas existentes nos países desenvolvidos, principalmente nos anglo-saxões.

O principal objetivo do receituário do Consenso de Washington era fazer com que a América Latina conseguisse sair da crise por que passava (estagnação, inflação, dívida externa) e retomasse uma trajetória de crescimento. Nesse sentido, as dez propostas apresentadas por John Williamson envolviam: 1) disciplina fiscal e redução do déficit orçamentário; 2) redirecionamento do gasto público em áreas desinteressantes para o investimento privado – geralmente para bens públicos; 3) reforma tributária, visando a alargar a base tributária e tornar a tributação menos progressiva; 4) liberalização financeira, cujo objetivo final era fazer com que a taxa de juros fosse determinada pelo mercado; 5) taxa de câmbio competitiva para induzir o crescimento das exportações não tradicionais; 6) liberalização comercial; 7) abolição de barreiras à entrada de investimentos

externos diretos; 8) privatização de empresas estatais; 9) abolição de regulamentos que impedissem a entrada de novas empresas ou restringissem a competição; e 10) sistema jurídico que assegurasse direitos de propriedade (Ugá, 2008; Williamson, 2004).

O principal objetivo desse decálogo era inserir as economias nacionais no processo de internacionalização do capital e iniciar o processo de reforma do Estado, reduzindo seu tamanho e reconstruindo sua estrutura administrativa. Por um lado, o Estado deveria redimensionar sua atuação, renunciando ao seu papel intervencionista e atuando de modo a promover o bom funcionamento do mercado; para isso, faziam-se necessárias medidas como o ajuste fiscal e o processo de privatizações. Por outro, a reforma administrativa visava a transformar a administração pública burocrática em gerencial, por meio da utilização de instrumentos administrativos do setor privado. Assim, o aparelho estatal deveria estar voltado para a redução de custos e o aumento da eficiência (Ugá, 2008).

As reformas de segunda geração tinham como objetivo, por um lado, aprofundar e completar as reformas anteriores e, em contrapartida, iniciar um novo ciclo reformista, dessa vez voltado à reestruturação institucional. Entre as instituições-chave, incluíam-se uma burocracia "boa", um judiciário independente, o reforço dos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual), uma governança empresarial transparente e instituições financeiras autônomas, como a garantia de um banco central politicamente independente. Assim, a reforma dessas instituições deveria garantir as bases para o crescimento voltado para o mercado (Chang, 2004; Ugá, 2008; Williamson, 2004).

As reformas institucionais preconizavam que os Estados latino-americanos deveriam deixar progressivamente seu papel ativo no desenvolvimento nacional para assumir um papel funcional – de facilitador – ao desempenho dos mercados. Nesse sentido, a atuação do Estado deveria ser limitada à redução dos custos de transação, à garantia dos direitos de propriedade, à coordenação dos agentes

econômicos, à geração de informações relevantes e à redução de incertezas (Ugá, 2008).

Obviamente, a redução das funções do Estado a um mero complemento dos mercados, como criador de um ambiente favorável ao setor privado, também teve implicações sobre a área social, ao criar obstáculos para a consolidação e ampliação do sistema de proteção social dos países latino-americanos. A gestão neoliberal do Estado implica conduzi-lo como se fosse um negócio, mas o resultado é o inverso do que ocorre quando essa racionalidade é aplicada ao setor privado. No lugar de um acúmulo de recursos e da reprodução ampliada do capital público, há a dilapidação dos recursos estatais, o encolhimento do tamanho do Estado e o atrofiamento do espaço econômico público. Isso produz o aumento da espoliação e da mercantilização das esferas da vida social (Paulani, 2008; Ugá, 2008).[11]

Nos anos 1990, os governos brasileiros adotaram uma agenda de desenvolvimento baseada no mercado e no Consenso de Washington. Tal agenda responsabilizava o modelo de substituição de importações e o tamanho do Estado pelos problemas econômicos estruturais do país. A partir de 1995, Fernando Henrique acelerou o processo de abertura e privatização na tentativa de superar, como ele mesmo havia dito pouco tempo antes, a Era Vargas. Assim, por meio de emendas à constituição, redefiniram-se as relações entre o Estado e o setor privado. Muitas áreas anteriormente operadas pelo Estado foram abertas aos investidores privados. Foram privatizados, então, os bancos estaduais, a Companhia Vale do Rio Doce e o sistema Telebrás, totalizando

[11] Entre o pós-guerra e meados dos anos 1970, surgiu nos países centrais aquilo que Francisco de Oliveira chamou de "direitos do antivalor". O Estado de bem-estar possibilitou a criação de um lócus no qual um volume cada vez mais expressivo de mercadorias deixava de ter seus valores determinados pelo mercado e pela acumulação privada, colocando como questão política a determinação do valor da força de trabalho, da saúde, da educação etc. Com a hegemonia neoliberal, afirmou-se cegamente o espaço do valor e do capital. Essa nova característica do capitalismo se mostra muito mais marcada e dura na periferia do sistema (Paulani, 2008).

receitas superiores a US$ 100 bilhões. Em tese, o objetivo já não era apenas privatizar para liberar o Tesouro do ônus de sustentar algumas empresas deficitárias, mas ter uma estratégia de integração competitiva do país à economia internacional, atraindo capitais e tecnologia do exterior. Na prática, todavia, o investimento externo direto não se converteu em expansão da capacidade produtiva, mas na desnacionalização e na concentração das empresas, além da entrada de capital especulativo atraído pelas altas taxas de juros (Cardoso, 2010; Kerstenetzky, 2014; Pedersen, 2008).

Para ser bem-sucedida, a política anti-inflacionária vinculou-se à abertura econômica, que foi sustentada pelo câmbio valorizado e pelas altas taxas de juros.[12] De um lado, a liberalização comercial facilitou a importação rápida e barata de produtos que estavam pressionando os preços domesticamente. De outro, a liberalização financeira contribuiu para atrair capitais para financiar os déficits do governo, que se endividava substancialmente com as altas taxas de juros, levando à apreciação do Real. Deve-se observar que a manutenção do câmbio valorizado desrespeitava o item 5 do decálogo do Consenso de Washington, que recomendava uma taxa de câmbio competitiva capaz de favorecer o crescimento rápido das exportações não tradicionais (Cano, 2014; Gonçalves, 2013; Nobre, 2013; Williamson, 2004).

[12] Os custos da estabilização tiveram impactos negativos sobre a dívida pública. Sua proporção relativa ao PIB passou de 30%, em 1994, para mais 50%, em 2002. Isso ocorreu mesmo se contabilizadas as receitas decorrentes da privatização do patrimônio público e do aumento da carga tributária, que subiu de 25% para 32% do PIB. O aumento da dívida foi acompanhado da transformação da dívida externa do setor público em dívida interna. Assim, entre 1993 e 2002, a dívida interna passou de 18,8% para 41,2% do PIB, enquanto a dívida externa permaneceu praticamente inalterada, em torno de 14% do produto. Esse processo de conversão da dívida deve ser entendido como uma medida defensiva. Por não ter condição de acumular reservas suficientes e de haver renunciado ao controle de capitais, uma das maneiras de reduzir a vulnerabilidade externa foi oferecer títulos públicos a juros elevados, porém denominados em reais (Nobre, 2013).

O governo Fernando Henrique foi marcado pela ausência de uma política industrial ativa. A criação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em 1998, veio acompanhada de medidas de concessão de empréstimos para as exportações. No entanto, o plano "Nova Política Industrial: desenvolvimento e competitividade" não previa instrumentos de política industrial, apenas reiterava a importância da competitividade e da estabilidade macroeconômica (Pedersen, 2008). No âmbito do governo, havia uma predominância dos setores neoliberais ortodoxos, colocando em posição minoritária os chamados desenvolvimentistas, que defendiam uma política industrial ativa. Apesar do entusiasmo que o empresariado industrial demonstrou pela estabilização monetária, o apoio do setor ao governo começaria a minguar ainda no primeiro mandato (Nobre, 2013).

Com a abertura da economia brasileira, pretendia-se aumentar a competitividade das empresas instaladas no país. Esperava-se que as companhias capazes de se reestruturar e sobreviver à competição internacional se tornassem mais fortes. No entanto, a abertura comercial complementou o efeito nocivo do câmbio valorizado. O incremento das importações quebrou ou debilitou elos de várias cadeias produtivas, eliminando muitas empresas.[13] Em 1990, produtores domésticos eram responsáveis por 80% do suprimento da demanda por máquinas e equipamentos, participação que foi reduzida a menos de 50%, sete anos depois. Essas transformações modificaram o equilíbrio do tripé desenvolvimentista entre propriedade estatal, capital privado nacional e capital estrangeiro, como mostra

[13] Cano (2014) menciona a destruição de algumas importantes empresas nacionais, como a Metal Leve, do setor de autopeças. A Kasinski, que antes produzia peças para exportar aos mercados norte-americano e europeu, transformou-se em simples montadora de motocicletas na Zona Franca de Manaus, antes de ser vendida ao capital estrangeiro. Há, ainda, o caso da Hering, grande empresa têxtil nacional, que transitou da produção industrial para atividades predominantemente comerciais.

a tabela 4 (Cano, 2014; Domingues, 2009; Kerstenetzky, 2014; Nobre, 2013; Pedersen, 2008).

Tabela 4 – Brasil: Distribuição da propriedade industrial, 1983-2000 (%)

	1983	1989	2000
Empresas privadas nacionais	53,4	59,1	50,2
Empresas estatais	26,4	23,8	15,2
Empresas transnacionais	20,2	17,1	34,6

Fonte: Pedersen, 2008.

A reestruturação produtiva intensificou a especialização das empresas domésticas, tornando as que sobreviveram mais competitivas. Todavia, a diminuição da diversificação favoreceu indústrias com baixo conteúdo tecnológico, concentradas em *commodities* industriais (a exemplo do aço), reforçando a chamada "especialização regressiva". Além disso, entre os efeitos deletérios da reestruturação produtiva, estavam a desindustrialização e o aumento do desemprego. Os esforços internos em P&D nas empresas privatizadas foram reduzidos, pois elas passaram a importar de suas matrizes e de seus fornecedores globais. As tecnologias de informática aplicadas à produção se disseminaram nas grandes firmas, em geral transnacionais, mas não entre as empresas pequenas e médias. Os reflexos dessas mudanças não tardaram a se refletir na pauta de exportações. Em 1990, a participação dos produtos industriais no total das exportações brasileiras era de 80,5%; em 2000, já se encontrava em 32,1% (Cano, 2014; Domingues, 2009; Kerstenetzky, 2014).

De acordo com os ideólogos do governo, o choque de concorrência desencadeado pela abertura levaria à reestruturação produtiva que, por sua vez, faria elevar os salários graças ao aumento da produtividade, contribuindo para o crescimento econômico e a redução das desigualdades distributivas. No entanto, a evolução

desproporcional da produção *vis-à-vis* o emprego parecia indicar que equipamentos e processos poupadores de trabalho estavam sendo utilizados no curso da modernização industrial. Entre 1995 e 1999, extinguiu-se 1,8 milhão de empregos no setor formal, a maioria na indústria. Ainda, o aumento da subcontratação e a dispersão geográfica das áreas industriais contribuíram para aprofundar a fragmentação da classe trabalhadora. Durante nove anos seguidos, entre 1995 e 2004, houve diminuição da participação salarial na renda nacional, que perdeu 9%, enquanto as rendas de propriedade – aluguéis, juros, lucros, renda da terra – cresceram 12,3% no mesmo período (Domingues, 2009; Kerstenetzky, 2014; Paulani, 2008; Pochmann, 2012).

Apesar das elevadas taxas de desemprego e da redução da massa salarial, o governo Fernando Henrique iniciou a implementação de uma rede de proteção social multifacetada dispersa por vários ministérios, cuja prioridade era focalizar o público-alvo de menor renda, em harmonia com as políticas de alívio à pobreza propostas pelo Banco Mundial. Além disso, vários dispositivos da Constituição de 1988 foram regulamentados, levando à expansão dos gastos sociais. Em 1996, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) elevou os gastos com educação e contribuiu para a universalização do ensino médio. Entre 1993 e 1996, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aumentou os gastos de assistência social e o contingente de beneficiários (Cardoso, 2010; Kauchakje, 2014; Kerstenetzky, 2014, Nobre, 2013). No entanto, a manutenção de altas taxas de juros preservou a renda dos estratos mais ricos e o padrão desigual de distribuição de renda vigente no país. Esse foi o preço pago pelo controle da inflação nos marcos do Plano Real.

Ao manter a moeda valorizada, o governo gerou mega déficits em transações correntes. O déficit na balança de rendas (dividendos, juros e lucros), que girou em torno de US$ 11 bilhões entre 1980 e 1996, saltou para US$ 15 bilhões em 1997, para US$ 19

bilhões a partir de então. A enxurrada de importações produziu déficits no saldo em transações correntes, que somaram, de 1991 a 2000, US$ 493 bilhões. Com isso, a piora estrutural das contas externas aumentou a vulnerabilidade externa brasileira. A partir dos efeitos da moratória russa de agosto de 1998, o país foi alvo de um ataque especulativo que retraiu suas reservas a cerca de US$ 30 bilhões. Com o apoio do governo estadunidense, o Brasil assinou um acordo de US$ 41,5 bilhões com o FMI. Em janeiro de 1999, o Banco Central adotou um câmbio flutuante e permitiu que a moeda se desvalorizasse. Desde então, o governo Fernando Henrique passou a adotar o tripé macroeconômico formado por câmbio flexível, regime de metas de inflação e superávit primário. Devido à vulnerabilidade externa, o governo recorreria ainda duas vezes ao FMI, obtendo US$ 15 bilhões, em 2001, e US$ 30 bilhões, em 2002 (Cano, 2014; Gonçalves, 2013; Hirst, 2009; Nobre, 2013; Paulani, 2008; Pedersen, 2008).

No plano institucional, Fernando Henrique esteve à frente de uma ampla e sólida coalizão parlamentar, nucleada no PSDB, no PFL e no PMDB, a qual lhe proporcionou o governo mais estável, do ponto de vista político, dos dois períodos democráticos brasileiros (Amorim Neto, 2011). A estabilização da economia teve como contrapartida a centralização dos instrumentos de política econômica no governo central, possibilitando a substituição do "velho pemedebismo" da década de 1980 por um "novo pemedebismo". Segundo Nobre (2013), em lugar dos dois extremos – o travamento pemedebista e o cesarismo de Collor –, surgiu um novo centro político e a partir dele dois polos, um liderado pelo PSDB e o outro pelo PT. Dessa forma, situação e oposição polarizadas reorganizou o debate público, embora os canais de expressão da oposição fossem bastante limitados, em consequência tanto do superbloco parlamen-

tar de apoio ao governo quanto do processo de desmobilização social que se seguiu à aplicação do receituário neoliberal.[14]

A política externa e a inserção internacional de um país refletem a dinâmica do poder doméstico e os interesses da coalizão política hegemônica. O governo do PSDB liderou forças defensoras da ortodoxia neoliberal ligadas ao capital financeiro, a frações da burguesia associadas ao capital internacional, às empresas de comunicação e à alta classe média. Fernando Henrique foi decisivo na consolidação dessa coalizão de centro-direita, rejeitando qualquer aliança com movimentos e forças sociais organizadas. Com os empresários do setor industrial, as relações eram no mínimo truncadas. Nesse sentido, a coalizão de interesses rentistas teve sucesso na aplicação das reformas liberalizantes e na adaptação relativamente passiva do país à globalização econômica e financeira (Boito e Berringer, 2014; Domingues, 2013; Singer, 2012).

Na política externa, Fernando Henrique exerceu ativamente a diplomacia presidencial, esvaziando o Itamaraty de algumas funções, uma vez que esse órgão ainda possuía alguns núcleos ligados ao projeto nacional-desenvolvimentista. O presidente transferiu certas atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Fazenda. Além disso, o novo mandatário procurou substituir uma agenda de política externa reativa – que havia prevalecido durante a vigência do modelo de substituição de importações – por uma agenda proativa, alinhada em alguns temas ao projeto neoliberal. Assim, em vez de uma autonomia isolacionista, buscou-se uma autonomia articulada com o meio internacional, baseada em uma estratégia de adesão unilateral a diferentes regimes internacionais (Vigevani e Cepaluni, 2011; Visentini, 2013).

[14] A repressão à greve dos petroleiros em 1995, quando tropas do exército ocuparam as refinarias da Petrobras, e a elevação do desemprego a partir de 1996 fizeram o número de greves despencar de uma média anual de 1102, entre 1985 e 1989, para 440, entre 1999 e 2002 (Singer, 2012).

As prioridades da política externa passaram a se subordinar à estabilização monetária e às reformas na economia. A política exterior passou a ter como objetivo primordial a restauração da credibilidade econômica e política do Brasil (Lima e Duarte, 2013). Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique (1995-98), o sentido geral da política externa visava a obter as credenciais entendidas como necessárias para que o país pudesse inserir-se em condições mais favoráveis no cenário internacional. Investiu-se pesadamente no *soft power* da credibilidade, que exigia a participação plena em todos os regimes internacionais. Nesse sentido, Alexandre Parola (2007) tem razão quando chama de "Diplomacia das Credenciais" a política externa do primeiro governo Fernando Henrique.

Segundo a lógica da busca de credibilidade, por não ter um "superávit de poder", a ampliação da autonomia nacional passava pela capacidade de cooperar na criação de regras e instituições. A completa adesão aos regimes internacionais possibilitaria a convergência da política externa brasileira com as tendências mundiais, evitando o isolamento do país. Para os formuladores da política exterior, isso não significava subordinação, pois asseguraria o fortalecimento da posição relativa do Brasil no sistema internacional. Assim, Fernando Henrique deu continuidade à iniciativa dos governos Collor e Itamar. Na esfera de defesa, o país aderiu ao Tratado de Tlatelolco (1994), que previa a proibição de armas nucleares na América Latina e no Caribe; aprovou a legislação sobre o controle de exportação de materiais nucleares e ingressou no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (1995); tornou-se membro do Grupo de Fornecedores Nucleares (1996); e ratificou o Tratado de Não Proliferação Nuclear (1998). Esse conjunto de medidas de contraproliferação, adotadas de maneira unilateral, alterou a autopercepção do país no sistema internacional. Na área ambiental, o Brasil abandonou a postura defensiva dos anos 1980 e caminhou rumo ao reconhecimento das questões ambientais e das atividades de ONGs, desempenhando um importante papel nas negociações da

Rio-92. No campo dos direitos humanos, o Brasil ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1992), destacou-se na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena (1993), anunciou que reconheceria a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1998) e decidiu assinar o estatuto do Tribunal Penal Internacional (1999) (Hurrell, 2009b; Vigevani e Cepaluni, 2011).

O Brasil participou ativamente nas negociações das regras e da construção do regime multilateral de comércio. O número de casos em que o país recorreu a medidas compensatórias e de *antidumping* cresceu expressivamente a partir de 1996. Na relação com os Estados Unidos, as vendas de produtos derivados do aço tornaram-se o principal alvo das ações norte-americanas, ainda que o açúcar, os calçados, o suco de laranja e o tabaco também devam ser mencionados. Do lado brasileiro, as reclamações se concentraram nos produtos siderúrgicos e no algodão; no entanto, o contencioso de maior relevância social envolveu o governo brasileiro e as grandes empresas farmacêuticas, especialmente as estadunidenses: o Brasil exigiu o reconhecimento do direito de quebra de patentes de remédios para o tratamento da Aids, pois a produção de drogas genéricas antirretrovirais a custos mais baixos era de extrema importância para sua política de saúde. Utilizando o argumento de que o bem público deveria prevalecer sobre o lucro, o país legitimou sua demanda e obteve o apoio de outros países da OMC, da ONU, da Organização Mundial de Saúde (OMS) e de ONGs envolvidas com a temática. Por ocasião do início da Rodada de Doha, em 2001, foram formadas duas coalizões, uma liderada por Brasil e Índia e outra pelos Estados Unidos. Finalmente, os norte-americanos mudaram sua posição e aceitaram a possibilidade de quebra de patentes em questões de saúde pública (Hirst, 2009; Pedersen, 2008; Vigevani e Cepaluni, 2011).

No governo Fernando Henrique, consolidou-se, ao menos na retórica, uma política voltada ao entorno geográfico. De certa forma, o Mercosul deveria atender tanto aos interesses do setor

industrial brasileiro quanto à política de inserção competitiva na economia global. Nos anos 1990, o bloco se afastou da moldura desenvolvimentista do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, para adotar o formato de regionalismo aberto, possibilitando ao Brasil simultaneamente aderir às normas e aos regimes internacionais de seu interesse e garantir a preservação de uma reserva de autonomia. Nessa época, o conceito de América do Sul passou a se sobrepor ao de América Latina. A partir de sua adesão ao Nafta, o México comunicou que não estenderia mais aos países da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) as preferências comerciais que eles se concediam mutuamente. Ao aumentar seu grau de interdependência com os Estados Unidos, os mexicanos tinham se deslocado da América Latina, fazendo com que a diplomacia brasileira considerasse cada vez mais o entorno sul-americano como sua área estratégica. Assim, a construção da identidade do Brasil como país latino-americano foi paulatinamente substituída pela ideia de país sul-americano (Lafer, 2004; Lampreia, 2010; Lima e Hirst, 2009; Pedersen, 2008; Vigevani e Cepaluni, 2011). Como bem sintetizou Celso Lafer (2004, p. 52), "para o Brasil a América do Sul não é uma opção e, sim, para falar como Ortega y Gasset, a 'circunstância' do nosso eu diplomático".

A proposta da Alca levou o Brasil a priorizar o Mercosul. Em 1994, na Cúpula de Miami, quando o presidente Clinton resolveu transformar aquela ideia em questão central de sua política latino-americana, o governo brasileiro assumiu uma atitude defensiva e enfatizou um cronograma gradualista, temendo que o Mercosul e a Alca fossem mutuamente excludentes. A partir da Cúpula de Santiago, em 1998, a diplomacia brasileira passou a defender que os países do Mercosul negociassem em bloco com os Estados Unidos. Ao final do governo Fernando Henrique, as divergências entre Brasil e Estados Unidos aumentaram, justamente quando ambos passaram a presidir a proposta de integração hemisférica, cuja data-limite para se chegar a um acordo era 2005 (Hirst, 2009; Hurrell, 2009b).

Apesar da postura defensiva, predominava no governo brasileiro a visão de que a Alca representaria mais uma oportunidade do que uma ameaça.

No segundo mandato de Fernando Henrique (1999-2002), houve uma combinação entre a deterioração do cenário econômico internacional, o aprofundamento da crise socioeconômica interna e a mudança do ambiente político mundial. A partir daí, o diagnóstico sobre as possibilidades de a ordem internacional acolher os interesses nacionais alterou-se sensivelmente. A visão otimista da globalização neoliberal foi substituída pela crítica à globalização assimétrica. Diante da falta de reciprocidade dos países europeus e dos norte-americanos, o governo brasileiro percebeu os limites da estratégia de autonomia pela participação, quando as credenciais já não bastavam (Parola, 2007; Vigevani e Cepaluni, 2011; Visentini, 2013).

Com a ascensão de Bush, em 2001, o unilateralismo da política externa estadunidense, sobretudo após os atentados de 11 de setembro, evidenciou ainda mais os limites do conceito de autonomia pela participação. O governo Fernando Henrique também vislumbrava encontrar uma parceria mais sólida com os países europeus, mas o compartilhamento de valores não foi suficiente para que houvesse uma reciprocidade da UE em relação ao Brasil e aos seus parceiros do Mercosul. Isso levou a política externa brasileira a ampliar suas relações com a África do Sul, a China e a Índia, sem, contudo, institucionalizar qualquer parceria. A ausência de resultados concretos desacreditava a estratégia da busca por credibilidade, que nunca fora consensual no Estado, inclusive entre os membros da comunidade de política externa. No âmbito do Itamaraty, abriu-se espaço para o surgimento de outra estratégia, que priorizava a autonomia, maior projeção internacional, política desenvolvimentista ativa, a colaboração com outros países periféricos e a necessidade de articular um projeto nacional de desenvolvimento capaz de superar os desequilíbrios sociais domésticos (Lima e Hirst, 2009; Vigevani e Cepaluni, 2011).

Em resumo, nos anos 1990, o Brasil introduziu reformas de mercado que alteraram a estrutura social e econômica do país, com reflexos em sua política exterior, gerando estagnação econômica, desemprego recorde, aumento da vulnerabilidade externa e permanência do padrão distributivo desigual. Ao tentar superar o modelo nacional-desenvolvimentista, Fernando Henrique acelerou o processo de desindustrialização relativa, com o rompimento dos nexos interindustriais das principais cadeias de produção, causando claro retrocesso no perfil da estrutura produtiva e na forma de inserção do Brasil na produção mundial. No âmbito da diplomacia, a adesão a regimes internacionais e a aproximação com os países desenvolvidos não causaram os retornos esperados. Por fim, a recepção acrítica do receituário neoliberal teve impactos negativos nas ideias de autonomia e desenvolvimento, que, historicamente, influenciaram a política externa brasileira.

2.4 Governos Lula e Dilma: rearticulação entre política externa e desenvolvimento

Após duas décadas de hegemonia de governos neoliberais, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva inaugurou um novo ciclo na região, com a ascensão de governos progressistas que introduziram políticas sociais distributivas, fortaleceram a capacidade de intervenção do Estado e formularam políticas externas mais autônomas. O declínio do projeto conservador cedeu lugar a processos de caráter endógeno, gerados nas lutas sociais de cada nação, levando ao surgimento de lideranças que conseguiram se firmar superando todos os preconceitos e quebrando as barreiras históricas impostas pelas elites desses países. Assim, o insucesso econômico e social das políticas neoliberais contribuiu decisivamente para a "virada à esquerda" dos governos da América do Sul durante a primeira década do século XXI.

Os governos progressistas do Brasil e da região adotaram políticas públicas na contracorrente da acumulação capitalista mundial, mitigando o padrão flexível e polarizado que prevalecia há décadas. Esses governos criaram um mercado de consumo de massas, um "keynesianismo dos pobres", incorporando vastos contingentes de consumidores. Tais administrações incrementaram os gastos sociais estatais, afastando-se do modelo do período neoliberal baseado em provisões sociais privadas. As esquerdas moderada e contestatória adotaram programas sociais que combinaram benefícios focalizados em políticas universais; ambas conceberam o Estado como o principal instrumento para remodelar suas respectivas sociedades. Diferentemente dos governos neoliberais, os governos progressistas compreenderam que a extinção da pobreza exigia intervenções que só podiam ser efetuadas por instituições políticas. Ademais, entenderam a necessidade de recuperar o Estado como categoria analítica e como ente indispensável de protagonismo distributivo e agência de reconhecimento de direito civis, culturais e sociais (Domingues, 2013; Leão Rego e Pinzani, 2013; Weyland, Madrid e Hunter, 2010).

Ao longo dos anos 1990, ocorreu uma "nacionalização" do PT, que se afastou do "refundacionismo" de seus primeiros anos e passou a se aceitar como um partido reformador da realidade brasileira. Na passagem da década de 1980 para a seguinte, observou-se um declínio da militância de base e sua substituição por uma militância "profissionalizada". Reconhecendo que a realidade havia se transformado, o I Congresso do PT, em 1991, elaborou estratégia que procurava ampliar o espaço para a luta institucional, uma vez que o movimento social entrara em descenso. Com o tempo, o PT acabou se inserindo na tradição brasileira e latino-americana de projetos políticos pouco nítidos e de amplas coalizões, aglutinando forças com elementos díspares. Nesse sentido, acentuou-se a necessidade, vivida há um século pela social-democracia europeia, de aproximar-se do centro para poder vencer eleições e governar, diluindo sua

identidade classista e de esquerda (Domingues, 2013; Nobre, 2013; Przeworski, 1989; Silva, 2011; Singer, 2012).

As transformações do PT passaram por uma síntese contraditória daquilo que André Singer (2012) chamou de as "duas almas" do partido: o "espírito do Sion", da época de sua fundação, e a "alma do Anhembi", expressa no programa de governo de 2002 e na Carta ao Povo Brasileiro. Com essas mudanças, a luta de classes foi substituída por um projeto nacional-popular que não era incompatível com os interesses do capital. Na referida carta, Lula assumiu o compromisso com o setor financeiro de manter a orientação econômica do seu predecessor. No entanto, o PT nunca reviu suas posições históricas. Não houve um Bad Godesberg,[15] nem ocorreu algo como a exclusão da famosa cláusula 4, momento em que o Partido Trabalhista britânico, liderado por Tony Blair, abdicou da socialização dos meios de produção. Nos documentos elaborados em encontros e congressos após a chegada ao poder, o PT continuou mencionando o socialismo (Singer, 2012; Weyland, Madrid e Hunter, 2010).

O advento da "segunda alma" do PT coincidiu com o surgimento do lulismo, que significou uma orientação baseada na arbitragem pelo alto de interesses conflitantes. A partir de 2003, houve a adoção de políticas para reduzir a pobreza e ativar o mercado interno, sem confronto com o capital. A *fortuna* da conjuntura internacional associada à *virtù* de apostar na redução da pobreza produziu o suporte material do lulismo. Isso provocou um realinhamento eleitoral e uma mudança na base social do PT, cristalizada a partir de 2006, com o afastamento da classe média e a adesão em bloco do subproletariado a Lula. Nos anos 1970, Paul Singer havia incluído, nessa fração de classe, os empregados domésticos, os assalariados de pequenos produtores diretos e os trabalhadores

[15] O Programa de Bad Godesberg, de 1959, representou a ruptura mais decisiva do SPD com o marxismo. Pela primeira vez, o partido deixava de fora qualquer menção a Marx e à proposta de socialização da indústria de base (Przeworski, 1989; Singer, 2012).

destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes. As decisões tomadas por Lula no primeiro mandato, intensificadas no segundo, foram responsáveis por canalizar as condições favoráveis da economia internacional para a ampliação das políticas sociais em favor das camadas populares. Assim, o lulismo aproveitou-se da onda de expansão mundial e optou por um caminho intermediário ao neoliberalismo da década anterior e ao reformismo forte que havia sido o programa do PT até sua chegada ao poder (Singer, 2012).[16]

A aliança lulista conseguiu convencer a parcela organizada de esquerda da sociedade brasileira de que o ritmo e a velocidade das transformações que estavam imprimindo eram os limites máximos dentro da correlação de forças existente. Para Nobre (2013), o lulismo significou uma ocupação pela esquerda do pemedebismo, envolvendo um pacto com o sistema político em troca de avanço na diminuição das desigualdades sociais. Isso teria tornado o sistema monopolar, no qual "situação" e "oposição" se constituiriam no interior da própria base governista. Essa oposição passiva seria típica de uma pemedebização mais geral da política, em que não haveria polarizações definidas, mas apenas uma cultura comum indistinta. No entanto, Domingues (2013) considera que Nobre minimiza a correlação social de forças que levou Lula a negociar com o PMDB um acordo de governabilidade e buscar capturar o centro do sistema político e da política em geral. Por sua vez, Singer (2012) refuta a hipótese do fim da polarização e argumenta que o lulismo operou uma rearticulação ideológica, retirando a centralidade do conflito entre direita e esquerda e recuperando a gramática varguista que

[16] O lulismo significou renunciar a reformas estruturais como a agrária, a urbana e a tributária, por meio da taxação das grandes fortunas, da herança e dos ganhos de capital. É inegável que o PT realizou um antigo ponto programático ao criar um mercado de consumo de massas. No entanto, como adverte José Maurício Domingues (2013), o reformismo fraco está condenado a criar um sistema dual de bem-estar, mercantilizado para os ricos e remediados, residual e na prática formal ou informalmente focalizado para os pobres, ao estilo estadunidense, após o *New Deal* rooseveltiano perder força em fins dos anos 1930 nos Estados Unidos.

opunha pobres a ricos. Assim, a velha noção de que o conflito entre um Estado popular e elites antipovo se sobrepõe a todos os demais caiu como uma luva para um período em que a polaridade esquerda/direita foi deslocada para um segundo plano.

Alguns críticos afirmam que o lulismo despolitizou a questão da pobreza e da desigualdade, transformando-as em problemas de administração. Segundo Francisco de Oliveira (2010), no governo Lula, houve a construção de uma "hegemonia às avessas", como na África do Sul pós-*apartheid*, com a transformação do consentimento em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os setores ligados ao capital – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, desde que a "direção moral" não questione a forma da exploração capitalista. Nesse sentido, Carlos Nelson Coutinho (2010) constata que se foi o tempo em que as batalhas hegemônicas envolviam o enfrentamento de grandes projetos de sociedade. Para ele, hoje predomina a hegemonia da pequena política, baseada no consenso passivo, na aceitação resignada da realidade, na transformação das ideias e dos valores das classes dominantes em senso comum das grandes massas, inclusive das classes subalternas. Há hegemonia da pequena política quando se torna senso comum a ideia de que a política não passa da disputa pelo poder entre suas diferentes elites, que convergem na aceitação do existente como algo "natural".

No plano das políticas sociais, o governo Lula aprofundou o modelo social inscrito na Constituição de 1988 e operou uma articulação entre a política macroeconômica e os programas sociais, combinando crescimento com distribuição de renda. No segundo mandato de Lula, a agenda social-desenvolvimentista ganhou contornos mais nítidos, quando a questão distributiva e as desigualdades – de renda, de poder, de reconhecimento social – passaram para o centro da arena política como ponto de disputa fundamental. A expansão dos programas de transferência de renda – com a criação

do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003 –, a extensão do financiamento popular via crédito consignado, e a valorização do salário mínimo a partir de 2005 contribuíram para o alívio da situação dos mais pobres e para o surgimento de um mercado interno de massa. No primeiro governo Dilma, nenhum investimento social sofreu cortes orçamentários. Os grandes programas sociais – o Minha Casa, Minha Vida e o Brasil sem Miséria – não só não foram afetados como também registraram expansão significativa (Kauchakje, 2014; Kerstenetzky, 2014; Nobre, 2013; Singer, 2012).

O PBF, considerado uma referência internacional, rompeu com a lógica fragmentária das políticas sociais e inovou com a criação do cadastro único de beneficiários. Na realidade, o PBF significou mais do que a unificação dos programas até então existentes (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Vale Gás), pois representou um salto qualitativo, mais do que meramente quantitativo, em relação às políticas públicas dos governos anteriores. O Bolsa Família foi aos poucos convertido em uma espécie de renda mínima para as famílias que comprovassem situação de extrema necessidade. Entre 2003 e 2006, o programa teve seu orçamento multiplicado por treze, pulando de R$ 570 milhões para R$ 7,5 bilhões, alcançando 11,4 milhões de famílias com apenas 0,5% do PIB. As políticas de transferência de renda contribuíram para a redução da taxa de pobreza absoluta em 36%, entre 2003 e 2008. Em outubro de 2014, 13,9 milhões de famílias recebiam benefícios do programa com valor médio de R$ 169,67 (Brasil, 2014; Kauchakje, 2014; Kerstenetzky, 2014; Leão Rego e Pinzani, 2013; Singer, 2012; Weyland, Madrid e Hunter, 2010).

Antes do governo Lula, falar em fortalecimento do mercado interno parecia algo disparatado, pois o pensamento dominante alegava que o aumento do salário mínimo provocaria inflação, desemprego e a quebra da Previdência. Entre 2004 e 2010, registrou-se um crescimento de 10,3% da participação dos salários na renda

nacional, enquanto a renda da propriedade decresceu 12,8%. No primeiro decênio deste século, ocorreu a maior expansão quantitativa de ocupações dos últimos quarenta anos. Na sua maioria, os postos de trabalho criados concentraram-se no setor de serviços e na base da pirâmide social, uma vez que 95% das vagas abertas tinham remuneração mensal de até 1,5 salário mínimo. Daí a importância da política de valorização do salário mínimo, iniciada em 2005 e com previsão para continuar até 2023, cujos impactos distributivos foram ainda mais intensos do que o Bolsa Família. Entre maio de 2004 e janeiro de 2015, o salário mínimo teve um aumento real de aproximadamente 72%.[17] Os aumentos do salário mínimo influenciam os rendimentos de assalariados sem carteira e dos trabalhadores autônomos, além de impactar o valor dos benefícios da Seguridade Social. Isso contribuiu para que o índice de Gini, que mede a desigualdade de renda – praticamente estagnado no governo Fernando Henrique, indo de 0,59, em 1995, para 0,58, em 2002 –, caísse de 0,58 para 0,53 entre 2003 e 2010 (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2014; Nobre, 2013; Pochmann, 2012; Singer, 2012).

No âmbito das forças sociais, a aliança lulista tem se apoiado em uma "coalizão produtivista", envolvendo trabalhadores e setores empresariais. Essa frente neodesenvolvimentista teria como programa a diminuição da taxa de juros, uma taxa de câmbio competitiva e a elevação dos investimentos em infraestrutura. Por um lado, o sindicalismo operário organizado, especialmente a Central Única dos Trabalhadores (CUT), fornece um pilar organizativo e político ao governo, que conta ainda com o apoio eleitoral do subproletariado emergente; a esses setores se agregam a pequena

[17] Segundo Singer (2012), a política de valorização do mínimo da era lulista permite uma comparação entre os reformismos fraco e forte. O reformismo forte de Salvador Allende, no Chile, fez no primeiro ano de governo da Unidade Popular o que o reformismo fraco brasileiro levou dez anos para conseguir, pois Allende elevou o salário mínimo em 67%, em 1971.

burguesia empobrecida e os trabalhadores rurais. Por outro, a aliança com o empresariado nacional foi progressivamente se firmando, sobretudo com a entrada definitiva do PMDB no governo. Entre os setores empresariais que integram o pacto neodesenvolvimentista, destacam-se as grandes empreiteiras, as indústrias de processamento de *commodities*, as mineradoras, o setor de construção naval e segmentos do agronegócio. Nesse último caso, o *boom* de *commodities* teve grande influência na adesão, que continuou se ampliando no governo Dilma, momento em que se alinharam ao pacto até mesmo lideranças ruralistas tradicionais ligadas à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (Boito e Berringer, 2014; Domingues, 2013; Nobre, 2013; Singer, 2012).

Em oposição ao projeto neodesenvolvimentista, encontra-se a coalizão de interesses rentistas, liderada pelo capital financeiro nacional e internacional, e conta ainda com apoio da grande mídia e da classe média tradicional, que atua como o suporte de massa dessa aliança. Esses setores resistem a propostas de redução da taxa de juros e de controle de capitais. Todavia, alguns analistas apontam para as contradições da própria "coalizão produtivista", em questões como a reforma tributária, por exemplo, que levou a FIESP a lutar pela derrubada da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 2007. Além disso, a separação clássica entre as esferas produtiva e financeira praticamente não existe. No passado, Lênin já havia destacado a impossibilidade de separar, sob o capitalismo, os investimentos "produtivos" dos "especulativos". Na atual conjuntura, os grandes grupos industriais se financeirizam com o aumento dos ganhos financeiros em relação aos ganhos operacionais (Domingues, 2013; Lênin, 2012; Paulani, 2008; Singer, 2012; Weyland, Madrid e Hunter, 2010). Como afirma Leda Paulani (2008, p. 48),

> [...] as críticas em uníssono que os empresários ligados ao grande capital entoam contra os juros elevados fazem parte do jogo de cena de quem tem a obrigação política de se dizer preocupado com os

> milhões de desempregados. As relações que ligam o grande capital produtivo e financeiro, de um lado, e o Estado na posição de emissor de capital fictício, de outro, mostram, no entanto, que esse incômodo não existe, a não ser para os microempresários, os donos de botequins e os proprietários de fabriquetas de fundo de quintal, condenados à "economia de mercado" e à geração de renda real. Em outras palavras, as lógicas produtiva e fictício-financeira é que são, no agregado, conflituosas, não os capitais que delas se beneficiam.[18]

A fim de consolidar a aliança com setores da grande burguesia interna, o governo Lula optou por um modelo de escolher "campeões nacionais" que recebem recursos e apoio para se estabelecer como plataformas de fornecimento – sobretudo de matérias primas – para a economia mundial, controlando a abertura econômica de maneira que se protegesse a indústria instalada no território nacional. Trata-se de uma política neodesenvolvimentista que induz a criação de grandes conglomerados transnacionais baseados no país, empresas que devem ser capazes de integrar as cadeias produtivas ligadas à gangorra sino-americana e de exportar serviços e produtos a países da América Latina e da África. Nesse sentido, a política externa tem funcionado como um importante instrumento para fortalecer setores do grande capital nacional, que necessitam do apoio do Estado para a abertura de novos mercados e para o financiamento, via BNDES, da exportação de bens, capitais e serviços brasileiros (Boito e Berringer, 2014; Nobre, 2013).

O desempenho da coalizão neodesenvolvimentista tem sido afetado pela conjuntura internacional e por disputas internas em seu

[18] Esta passagem remete à famosa tripartição estabelecida por Braudel entre vida material, economia de mercado e economia capitalista. Segundo o historiador, o capitalismo não abrange toda a economia, toda a sociedade que trabalha. O capitalismo de alto voo flutua sobre a dupla espessura subjacente da vida material e da economia de mercado. Trata-se da zona do antimercado, do alto lucro, onde circulam os grandes predadores e vigora a lei da selva. A última camada é o verdadeiro lar do capitalismo (Arrighi, 1996; Braudel, 1987).

interior. A conjuntura internacional favorável é parte da justificativa de que tenha sido possível acelerar a economia e fazer concessões ao capital financeiro ao mesmo tempo, evitando, portanto, o confronto político.[19] No primeiro governo Lula, combinou-se uma política econômica ultraortodoxa com a expansão da rede de proteção social. No segundo mandato, Lula avançou em uma agenda própria, distinta da de Fernando Henrique. Com a crise de 2008, o Estado e os bancos públicos recuperaram uma capacidade de indução da atividade econômica perdida desde o fim dos anos 1970. No entanto, o governo Dilma coincidiu com o recrudescimento da crise internacional e com os limites das políticas de estímulo ao consumo e de elevação do salário mínimo sem aumento de produtividade. Em seu primeiro mandato, Dilma fez uma inflexão na política econômica, flexibilizando o sistema de metas de inflação e reduzindo os juros (Domingues, 2013; Nobre, 2013; Singer, 2012), no entanto, não houve o esperado aumento dos investimentos privados. O modelo em que todos ganhavam pareceu ter se esgotado. Assim, é possível que, no atual cenário, ocorram disputas distributivas acirradas no interior da "coalizão produtivista" e em toda a sociedade.

Contra todos os prognósticos dos economistas conservadores, o governo Lula conciliou crescimento com distribuição de renda. As taxas médias de crescimento da economia no período 2003-10 foram praticamente o dobro das alcançadas pelo governo Fernando Henrique. No entanto, com a crise internacional e a queda nos preços das *commodities*, ficou difícil manter um modelo em que

[19] No período 2002-06, as *commodities* tiveram valorização média de 89%, com a expansão econômica mundial, pulando de 2,8%, em 2002, para 5,1%, em 2006. Nesse período, a balança comercial brasileira tornou-se superavitária, multiplicando por mais de três seu saldo positivo, que passou de US$ 13,2 bilhões para US$ 46,4 bilhões. A partir de 2007, o saldo da balança comercial começou a cair. Já o saldo das contas externas (transações correntes), que havia sido superavitário no período 2004-06 (US$ 13 bilhões), passou a apresentar elevados déficits após a crise de 2008: déficit de US$ 28 bilhões em 2008, US$ 48 bilhões em 2010 e de US$ 53 bilhões em 2011 (Gonçalves, 2013; Singer, 2012).

todos os setores da sociedade ganhavam. Com efeito, o governo Dilma atingiu taxas mais baixas de crescimento e assistiu à volta do conflito social, que tende a se acirrar no segundo mandato. Na tabela 5, é possível verificar as taxas médias de crescimento do PIB entre 1995 e 2014.

Tabela 5 – Brasil: taxas médias de crescimento do PIB nos Governos Fernando Henrique, Lula e Dilma (1995-2014)

Governo	Período	Média (%)
	1995-2002	3,2
Fernando Henrique	1995-98	3,4
	1999-2002	3,1
	2003-10	4,8
Lula	2003-06	3,6
	2007-10	6,0
Dilma	2011-14	2,7

Fonte: FMI, 2015.

A estratégia do governo Lula envolveu três pilares: a revalorização do papel indutor e coordenador do Estado, a agenda de inclusão social com a criação de um expressivo mercado de massas e a reconfiguração da política externa como um dos instrumentos-chave da estratégia de desenvolvimento do país. Até aqui foram abordados os dois primeiros pilares. No restante da seção, procurar-se-á destacar as principais contribuições de uma política externa mais ativista e nacionalista, que conseguiu estabelecer um papel mais influente para o Brasil no mundo e na região. Trata-se de uma política externa que enfatizou os aspectos políticos da conduta diplomática e defendeu de maneira mais incisiva os interesses nacionais nos fóruns multilaterais, contribuindo para impulsionar uma nova geografia política e econômica mundial.

O governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica na formulação e na implementação da política exterior. Para isso, promoveu um amplo redimensionamento do MRE, com a ampliação do número de diplomatas, a abertura de numerosas embaixadas na Ásia e na África (somente nesse último continente foram abertas 19 novas embaixadas) e uma maior abertura da diplomacia à sociedade civil e à academia. Um dos traços mais inovadores do governo foi vincular o novo acervo de políticas sociais no plano doméstico a uma ativa diplomacia presidencial. Nesse sentido, as políticas sociais do governo Lula foram ao encontro da agenda que busca corrigir as desigualdades criadas pela globalização neoliberal. Como consequência dessa inovação, muitos programas sociais exitosos foram internacionalizados para países latino-americanos e africanos (Garcia, 2013; Hirst, Lima e Vieira, 2012; Visentini, 2013).

A política externa do governo Lula retomou algumas diretrizes da PEI e do Pragmatismo Responsável, como reafirmar a autonomia ante as grandes potências e ampliar os laços com países em desenvolvimento. Retomou inclusive o vínculo interno/externo que caracterizou a PEI, ao incorporar os trabalhadores à coalizão política do governo e introduzir uma dimensão social na política exterior. Em relação aos países centrais, a política externa brasileira procurou implementar uma agenda internacional própria, independentemente da orientação dos países ricos; uma política revisionista moderada que buscou contribuir para uma nova configuração do poder mundial, sem confrontar os Estados Unidos. Em relação aos países em desenvolvimento, apesar de Fernando Henrique ter se dedicado ao diálogo com alguns Estados, a formação de coalizões Sul-Sul somente foi institucionalizada no governo Lula. Assim, a ideia de autonomia que orientou a política externa dos governos Lula e Dilma procurou influenciar os regimes internacionais por meio de coalizões de geometria variável para contrabalançar a agenda das nações desenvolvidas.

Desde os anos 1970, observa-se um crescente processo de diferenciação dos países do Sul, acentuado pela crise do petróleo de 1973 e pela ascensão de alguns países periféricos, sobretudo no Leste Asiático. O forte componente idealista do MNA ou do G-77 passou a sofrer com a grande heterogeneidade econômica e política dos seus integrantes, criando problemas de coordenação da ação coletiva. Apesar de a divisão Norte-Sul ainda ser uma característica predominante das relações internacionais do século XXI, as motivações ideológicas do passado não são mais elementos constituintes das aspirações dos países mais importantes do Sul. A diversidade das relações entre esses países, uma consequência da crescente assimetria entre eles, levou à formação de um novo nível secundário de economias emergentes, situado entre as potências tradicionais e o restante do antigo Terceiro Mundo. De certa forma, as chamadas potências médias do Sul, como a África do Sul, o Brasil e a Índia, possuem interesses, influência e capacidade de negociação que as aproxima mais do mundo industrial avançado do que do "velho Sul" (Fonseca Jr., 2004; Hirst, Lima e Vieira, 2012; Lima, 2010; Vieira e Aladen, 2012).

Após um período prolongado de euforia liberal e das tentativas anglo-americanas e europeias de suprimir o pensamento clássico do Sul, que levou a um regionalismo direcionado ao mercado, países importantes do mundo em desenvolvimento passaram a demonstrar uma atitude mais ativista diante do mundo desenvolvido, introduzindo demandas sobre comércio internacional, desenvolvimento econômico e reforma das organizações multilaterais. No contexto de uma "nova onda de politização", alguns poderes emergentes do Sul procuraram coordenar suas políticas externas e adotar novos modelos institucionais para a ação coletiva, como o IBAS, o BRICS, o G-20 financeiro e o G-20 comercial (Vieira e Aladen, 2012).

O IBAS, ou G-3, formalizado com a Declaração de Brasília em junho de 2003, constitui um dos mais importantes esforços cooperativos do Sul no mundo pós-Guerra Fria. Apesar de alguns

críticos considerarem a coalizão uma forma tardia de terceiro-mundismo, o IBAS representa um foro de coordenação política sobre diferentes temas, visto que há significativas sinergias entre os três países, pois desenvolveram capacidades específicas em distintos setores ao longo de décadas. Trata-se de uma iniciativa que é ao mesmo tempo um arranjo cooperativo, envolvendo a troca de bens materiais, simbólicos e ideacionais, e uma coalizão, pois implica a articulação de posições comuns em arenas regionais e globais. Dos três eixos principais do Fórum, dois exemplificam o conceito de arranjo cooperativo: a cooperação entre seus membros em intercâmbios técnicos e a cooperação trilateral com países de menor desenvolvimento relativo. O terceiro pilar está mais próximo do conceito de coalizão, na medida em que significa a coordenação de posições comuns no plano multilateral (Lima, 2010; Visentini, 2013).

A coordenação política de posições comuns no plano internacional envolve demandas pela reforma das instituições de governança global – em especial do CSNU –, ademais da cooperação trilateral Sul-Sul no campo da defesa, com as manobras navais das três marinhas, denominadas IBAS-Mar. Além da visão geopolítica, os países do IBAS conferem importância fundamental a questões de cunho social e humanitário. No plano da cooperação para o desenvolvimento, a constituição do Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza em 2004 é responsável pelo financiamento de projetos em países de menor desenvolvimento relativo, como Burundi, Guiné-Bissau, Haiti e Palestina. De modo geral, o modelo de cooperação do IBAS se apresenta como um instrumento idealizado por potências médias que poderia contribuir para a configuração de uma ordem mundial multipolar (Amorim, 2013; Hirst, Lima e Vieira, 2012; Lima, 2010).

Inicialmente um acrônimo cunhado pelo economista do Goldman Sachs Jim O' Neill em 2001, o BRICS transformara-se em uma real e consistente articulação portadora de novas propostas para enfrentar os desafios de um sistema internacional em transformação,

sobretudo após a crise de 2008. Entre 2003 e 2010, o crescimento dos países do grupo representou cerca de 40% da expansão do PIB mundial. No mesmo período, registrou-se aumento de 575% na corrente de comércio entre o Brasil e os membros do BRICS, com as trocas comerciais passando de US$ 10,71 bilhões para US$ 72,23 bilhões. No plano estratégico, os países que compõem o BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – têm defendido concepções de ordem internacional que desafiam as do Ocidente liberal, conquanto as diferentes trajetórias e capacidades estatais limitem o revisionismo de alguns de seus integrantes. Por sua situação geopolítica, situado na área imediata de projeção político-militar dos Estados Unidos, o Brasil possui menor alcance na sua projeção internacional de poder (Garcia, 2013; Hurrell, 2009a; Lima, 2010; Visentini, 2013). No entanto, isso não impediu a política externa brasileira de adotar iniciativas ousadas, como convidar os doze chefes de Estado sul-americanos integrantes da Unasul para participar da VI Cúpula do BRICS, realizada em Fortaleza, em julho de 2014.

O diálogo político do BRICS, iniciado de forma *ad hoc* durante a 61.ª Assembleia Geral da ONU, em 2006, adquiriu mais institucionalidade com as cúpulas de chefes de Estado iniciadas em 2009. Nessas reuniões, foram discutidos temas como a recuperação da economia global, a reforma do sistema multilateral e a criação de instituições próprias. Na cúpula de Fortaleza, o BRICS aprovou um acordo para criar duas instituições financeiras multilaterais, o Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank*, NDB) e o Fundo de Reservas (*Contingency Reserve Arrangement*, CRA). Caso venham a funcionar e a gerar o impacto esperado, essas instituições poderão significar a mais importante inovação financeira multilateral desde Bretton Woods, embora, como afirmou a presidenta Dilma, as novas entidades não estejam em oposição ao FMI e ao Banco Mundial. O novo Banco de Desenvolvimento contaria com um capital de US$ 100 bilhões e seria criado com o objetivo de mobilizar recursos para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável

para seus membros e demais países emergentes. Já o Fundo de Reservas atuaria como mecanismo preventivo e de apoio à liquidez do balanço de pagamentos das cinco economias do BRICS, contribuindo para enfrentar a volatilidade e promover a estabilidade financeira. Assim, a criação das novas instituições constitui uma apropriação mais autônoma do futuro, além de uma externalidade positiva para a economia global (Bárcena, 2014; Visentini, 2013).

Durante a crise de 2008, o Brasil percebeu o surgimento de uma oportunidade para alterar a estrutura do sistema financeiro internacional. Desde então, o país busca contribuir para a afirmação de arranjos multilaterais informais, como o G-20 financeiro, criado após a crise asiática em 1999. A substituição parcial do G-8 pelo G-20 como foro privilegiado de interlocução dos líderes mundiais simbolizou uma mudança significativa na configuração dos arranjos de governança internacional. O reconhecimento da legitimidade do G-20 levou à sugestão de reforma do FMI e do Banco Mundial, com o aumento do poder decisório do BRICS nessas instituições, e à decisão de injetar US$ 1,1 trilhão para a recuperação da economia internacional, montante que contou com a contribuição de Brasil, China e Rússia. Dessa forma, nos encontros após a crise, tornou-se patente a insuficiência do G-8 e a importância crescente do BRICS na reestruturação e na estabilização da economia mundial (Lima, 2010; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2013).

Nas negociações comerciais, a estratégia do governo Lula envolveu três linhas de mudanças em relação ao governo anterior. Em primeiro lugar, as negociações preferenciais com os países do Norte perderam peso. Com a retomada da agenda de desenvolvimento no plano internacional, a política externa brasileira intensificou as críticas à incoerência entre o discurso liberalizante e a prática protecionista das economias desenvolvidas. Ademais, o governo entendeu que era possível manter boas relações com os países ricos sem as concessões que resultariam de acordos amplos de abertura de mercados, muitas vezes assimétricos. Em segundo lugar, a partir

de 2003 adquiriram relevância, na estratégia do Brasil, as negociações com outros países em desenvolvimento, com a reativação da dimensão Sul-Sul. No entanto, o surgimento do G-20 comercial rompeu com o posicionamento das coalizões do tipo bloco, como o G-77, que se pautava por uma agenda defensiva. A nova coalizão, que reintroduziu a dimensão Norte-Sul nas negociações agrícolas, passou a adotar uma agenda demandante, proativa, e não de veto como no passado. Por fim, a estratégia do governo Lula incluía a adoção de uma postura ofensiva e propositiva na defesa dos interesses do competitivo agronegócio brasileiro (Campos, 2012; Motta Veiga, 2007; Parola, 2007; Vigevani e Cepaluni, 2011).

As três inflexões introduzidas pelo governo Lula conduziram a estratégia de negociações comerciais de volta aos trilhos da tradição nacional-desenvolvimentista da política externa brasileira. Reverteu-se o movimento do governo anterior de "autonomização" das negociações comerciais em relação aos objetivos mais gerais da política externa. Em 2003, o Brasil liderou a formação do G-20, que conferiu um caráter Norte-Sul às negociações agrícolas e projetou o país como líder de uma coalizão heterogênea formada por nações com posturas divergentes em relação à liberalização agrícola. O G-20 teve a capacidade de colocar juntos grandes exportadores – como Brasil e Argentina –, importadores líquidos de alimentos – como Egito e Paquistão –, e países em busca de autossuficiência – como a Índia (Campos, 2012; Lima, 2010; Motta Veiga, 2007).

A origem do G-20 revela um equilíbrio entre a lógica comercial e a preocupação sistêmica. Sua atuação foi um dos fatores decisivos para impedir que os Estados Unidos e a UE reeditassem, em Cancún, o caráter anacrônico e antidemocrático da dinâmica negociadora bipolar das rodadas anteriores. O Grupo surgiu como uma reação à proposta conjunta de norte-americanos e europeus, que ameaçava reduzir a abrangência da Rodada Doha em questões agrícolas e se encontrava em contradição com a "Agenda do Desenvolvimento", adotada no início das negociações. Nesse sentido, o G-20 mostrou que

a coordenação Sul-Sul não era um objetivo hipotético ou irrealista, visto que se movia por motivações legítimas, baseadas no conhecimento técnico e em propostas concretas. Além disso, reforçou o IBAS e o Mercosul como interlocutores nesse e em outros foros multilaterais (Campos, 2012; Lima, 2010; Parola, 2007).

No âmbito regional, o governo Lula conferiu clara prioridade à América do Sul ao traçar a estratégia de inserção internacional do Brasil. A importância atribuída à integração regional foi também facilitada pela crise de liderança dos Estados Unidos na região no início do século XXI. Ademais, foi reforçada pelos laços históricos que uniam o PT a outros partidos progressistas que também chegaram ao poder no mesmo período. Diante da disjuntiva de se inserir isoladamente ou em conjunto com os demais vizinhos, os governos Lula e Dilma compreenderam o papel que uma América do Sul unida poderia desempenhar em um mundo multipolar em formação. Assim, a perspectiva de um futuro compartilhado incentivou a ideia de autonomia e a construção conjunta de uma agenda sul-americana.

Diferentemente do governo Fernando Henrique, que concebia a integração nos marcos do regionalismo aberto como plataforma para o fortalecimento da inserção competitiva do Brasil na economia mundial, o governo Lula procurou fortalecer a região economicamente, socialmente e politicamente. A inserção soberana do Brasil devia passar pela unidade da América do Sul, concebida como um importante ator geopolítico e estratégico na cambiante ordem internacional (Dulci, 2013; Lima e Duarte, 2013). Para isso, seria preciso impedir a criação da Alca, fortalecer o Mercosul e criar instituições de articulação política, como a Unasul.

Em relação à Alca, o governo Lula se opunha ao projeto norte-americano, baseado em um modelo único e com regras homogêneas para a região como um todo. Essa oposição foi marcada mais por questões pontuais da agenda do que por objeções ideológicas, apesar de o governo reconhecer o caráter político da proposta. O

ministro Celso Amorim propôs que temas normativos complexos, como subsídios agrícolas, investimentos, serviços e propriedade intelectual deveriam ser tratados no plano multilateral, e não no nível hemisférico. A ideia de uma Alca mais equilibrada, contudo, sofreu forte oposição de setores burocráticos (MDIC e Ministério da Agricultura) e econômicos (agronegócio, sucroalcooleiro), defensores do acordo original. O contexto de alta politização, envolvendo os governos de esquerda da região e o protecionismo estadunidense, levou ao naufrágio da Alca na IV reunião da Cúpula das Américas, em 2005 (Amorim, 2013; Hirst, 2009).

O fracasso da Alca colocou em evidência as divergências ideológicas em matéria de política externa entre PT e PSDB. Como visto na seção 2.2, o PT sempre se opôs à proposta, considerada uma forma de anexação, e, uma vez no poder, o governo Lula contribuiu para barrar sua concretização. Confirmando a polarização partidária sobre o tema, o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia (2010) acredita que a Alca foi uma oportunidade perdida, cujo fracasso levou à proliferação de acordos de livre comércio no continente que excluem o Brasil. Na mesma direção, Cardoso (2010) considera que o colapso das negociações restringiu as opções brasileiras, isolando o país no Mercosul.

Em relação ao Mercosul, o projeto foi considerado pelo governo Lula como o núcleo principal em torno do qual tende a se consolidar a integração sul-americana. A aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) e a entrada da Venezuela no bloco sul-americano demonstraram o caráter estratégico do projeto de integração para a política externa brasileira. Desde 2003, a nova administração promoveu uma espécie de relançamento do bloco, o que incrementou sua dimensão comercial, aprofundando sua institucionalidade e, principalmente, dando-lhe maior conteúdo político. Em 2007, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) começou a funcionar, substituindo a antiga Comissão Parlamentar Conjunta. Outra decisão importante foi o reconhecimento das assimetrias estruturais intrabloco, tema que não havia sido discutido

desde o seu surgimento, com o Tratado de Assunção. A criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), inicialmente com US$ 100 milhões, foi uma importante iniciativa para enfrentar as assimetrias e viabilizar projetos estratégicos nos sócios menores. Em 2010, a carteira do fundo atingiu US$ 1 bilhão, contribuindo para o financiamento de estradas, linhas de transmissão elétrica, além de iniciativas sociais, como a construção de moradias populares e redes de saneamento básico (Dulci, 2013; Cruz, 2010; Vigevani e Cepaluni, 2011).

Nos últimos anos, começou a ganhar peso no Brasil, sobretudo em setores oposicionistas e em alguns segmentos empresariais, o argumento de que o Mercosul seria um fator limitante da capacidade de diversificação das parcerias do país. As dificuldades enfrentadas pelas economias nacionais, principalmente a argentina, contribuíram para as ressalvas em relação ao bloco. Para setores ligados à CNI e à FIESP, o Mercosul seria uma âncora que atrapalharia o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com Estados Unidos e UE. Muitos empresários discutem até a possibilidade de converter a atual união aduaneira imperfeita em uma área de livre comércio, em consonância com o que tem sido defendido pelo PSDB nos últimos anos. Em que pese suas limitações, a manutenção do Mercosul parece relevante para a economia brasileira, principalmente para a exportação de bens industrializados. Na defesa do bloco, alguns analistas argumentam que, entre 1990 e 2013, o Brasil só teve déficit em nove anos. Além disso, 90% das exportações brasileiras para o bloco seriam de bens manufaturados (Cano, 2014; Lima e Duarte, 2013; Vigevani e Cepaluni, 2011).

A importância atribuída à América do Sul pela política externa brasileira culminou na criação de uma instituição política: a Unasul. Trata-se de um fórum de articulação política, um instrumento que confere à região maior autonomia no sistema internacional. A ideia é que no âmbito da Unasul convivam governos de

distintas posições ideológicas e com diferentes projetos de integração. O papel da diplomacia brasileira foi fundamental para a formação do novo organismo, uma vez que atuou para conciliar posições divergentes entre os países que defendiam apenas uma integração econômico-comercial e aqueles que pleiteavam uma união política. Segundo Amorim (2013), as discussões em torno da criação de uma secretaria para a Unasul provocaram fortes divergências entre os países. Os defensores de uma integração mais fluida, com ênfase no caráter comercial, eram contrários à ideia. Já Venezuela e Equador a defendiam com ardor. A solução foi um compromisso, criando-se uma secretaria destituída dos poderes com que pretendiam dotá-la os bolivarianos. Para o ex-ministro brasileiro, era inconcebível uma dimensão sem a outra. Nesse sentido, o empenho do Brasil logrou criar uma organização que já deu provas de sua relevância como instrumento de solução de diferenças e de projeção da identidade sul-americana.[20]

Após analisar as linhas gerais que estruturam a política brasileira de integração regional, faz-se necessário tratar dos desafios representados pelo processo de desindustrialização brasileira e pela emergência da China como parceira da região. Há alguns anos, o Brasil passa por aquilo que a UNCTAD denominou de "desindustrialização precoce ou negativa", que difere do fenômeno secular de terciarização das economias. Nos países desenvolvidos, a chamada "desindustrialização normal ou positiva" implicou uma tendência de redução dos setores primário e secundário no PIB e de elevação do setor terciário no longo prazo. Já nos países em desenvolvimento, especialmente nos latino-americanos, a "desindustrialização prematura" resultou de um viés de deslocamento

[20] Celso Amorim (2013) chama a atenção para uma pequena discussão sobre o nome do novo organismo, na qual acabou predominando a visão de Hugo Chávez, Unasul, em detrimento da proposta brasileira, Comunidade ou Casa. Apesar de a ideia brasileira ser aparentemente mais aberta ou plural, a palavra Unasul possui uma conotação mais geopolítica e estratégica.

da fronteira de produção na direção dos produtos intensivos em recursos naturais, fenômeno que costuma ocorrer principalmente nas fases ascendentes dos preços de *commodities* no mercado mundial. A diminuição da indústria de transformação brasileira como proporção do PIB pode ser verificada na tabela 2. Ademais, a participação do Brasil na produção da indústria de transformação mundial, que era de 2,8%, em 1980, caiu para 2%, em 1990, e atingiu 1,7%, em 2010. Entre 2003 e 2010, a taxa de crescimento real do valor adicionado da mineração foi de 5,5%, da agropecuária, 3,2%, e da indústria de transformação, 2,7%. Os efeitos sobre a pauta exportadora não tardaram a ocorrer. A participação dos produtos manufaturados no valor das exportações mostrou forte tendência de queda, passando de 56,8%, em 2002, para 45,6%, em 2010. No mesmo período, houve clara tendência de aumento da participação dos produtos básicos, que subiram de 25,5% para 38,5% (Cano, 2014; Gonçalves, 2013).

Na primeira década do século XXI, a fronteira de produção do Brasil teve viés pró-mineração, pró-agropecuária e anti-indústria de transformação. O processo de ascensão da China como importante parceiro comercial foi um dos principais responsáveis pela aceleração da desindustrialização brasileira, aumentando a vulnerabilidade externa estrutural do país na esfera comercial via maior dependência em relação às *commodities*, cujos preços são mais sensíveis à conjuntura internacional. As relações bilaterais Brasil-China são um bom exemplo do comércio Sul-Sul, embora tenham um forte caráter Norte-Sul ou centro-periferia, em que o Brasil exporta matérias primas e importa produtos manufaturados. Apesar dos impactos positivos dos termos de troca, já decrescentes, as empresas brasileiras têm sofrido com as pressões competitivas geradas pelas importações chinesas, que causam perda significativa na participação de mercado na região, além dos deslocamentos produzidos no plano doméstico. Mesmo assim, a flagrante carência da infraestrutura brasileira oferece uma oportunidade de parcerias benéficas para

ambas as partes (Braga e Lehmann, 2014; Gonçalves, 2013; Lima e Duarte, 2013).[21]

O desenho geral da economia brasileira – baixa competitividade, incapacidade de inovação, dependência da exportação de produtos primários – traz sérias interrogações quanto à continuidade do atual padrão de desenvolvimento. A geração de empregos de qualidade, por exemplo, somente será possível com a manutenção e a recuperação da indústria. Ao contrário da China, o Brasil entrou na globalização cedendo em questões fundamentais, como a abertura da conta de capital. Não abrir a conta de capital significa manter o controle sobre a entrada/saída de capitais, as remessas de lucro e os fluxos de investimentos. Mais do que isso, é ter um grau avançado de soberania no manejo de sua política cambial, fiscal e monetária. Para ser bem-sucedida, a política industrial tem de ser consentânea com a política macroeconômica. Com os juros elevados, o câmbio valorizado, o atual nível de abertura econômica e o descontrole da conta de capital, não será possível reverter o quadro de desindustrialização acima analisado (Cano, 2014; Domingues, 2013).

Em suma, a projeção internacional do Brasil nos últimos anos reflete uma diplomacia ativa que questiona a ordem liberal, aprofunda a cooperação Sul-Sul e fortalece a integração sul-americana. Se dependesse de setores da elite regional, a tendência natural era

[21] Um bom exemplo dessas oportunidades são as atividades desenvolvidas pela Sinopec Corporation (China Petroleum & Chemical Company) em parceria com a Petrobras. A Sinopec foi contratada pela empresa brasileira para desenvolver alguns trechos de seu gasoduto GASENE para gás natural, projeto concluído em 2010 a um custo estimado de US$ 1,9 bilhão. Mais recentemente, a Sinopec fez um investimento de US$ 7,1 bilhões na aquisição de uma participação de 40% na filial brasileira da Repsol, empresa de energia espanhola, e adquiriu direitos de exploração de campos petrolíferos do pré-sal brasileiro (Braga e Lehmann, 2014). Além disso, deve-se destacar que a China estimula reorientações estratégicas e parcerias no setor de tecnologia avançada, envolvendo empresas como a Embraer e o lançamento conjunto de satélites (Vigevani e Cepaluni, 2011).

que a América do Sul seguisse como uma periferia econômica, em aliança subordinada com os países centrais. A possibilidade de uma alternativa sul-americana mais autônoma e soberana depende cada vez mais das escolhas do Brasil. Como se argumentou ao longo da seção, a consolidação de um projeto integracionista que fomente a integração produtiva, diminua as desigualdades sociais e projete geopoliticamente a região depende de uma coalizão de poder capaz de se contrapor aos setores conservadores e construir uma nova hegemonia no Brasil e na América do Sul.

2.5 Síntese do capítulo

Na primeira seção, analisou-se a estreita vinculação entre o projeto nacional-desenvolvimentista e as duas ideias-força que explicam os principais traços de continuidade da política externa brasileira: autonomia e desenvolvimento econômico. Entre 1930 e 1980, contribuir para o desenvolvimento significava industrializar o Brasil. Já o conceito de autonomia implicava aumentar as margens de manobra do país no sistema internacional. Como lembra Gelson Fonseca Jr. (2004, p. 361), “[...] as expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder”. Ao longo da seção, procurou-se demonstrar que o significado concreto dos dois eixos explicativos varia de acordo com o sistema internacional em dado momento e com as coalizões políticas domésticas.

Na segunda seção, destacou-se a atuação dos partidos políticos brasileiros na esfera da política externa, com destaque para polarização entre PSDB e PT. Desde a redemocratização, a política exterior passou a ser mais politizada, apesar de sua escassa repercussão eleitoral. Após uma breve discussão da literatura sobre o assunto, realizou-se um levantamento das propostas de política externa de PSDB e PT nas eleições presidenciais ocorridas entre 1994 e 2014. Os programas eleitorais revelaram as principais diferenças entre os dois partidos, que foram analisadas nas seções seguintes.

Na terceira seção, analisou-se o governo Fernando Henrique, as reformas neoliberais realizadas e a política externa voltada para a inserção competitiva na economia global. O então presidente liderou uma coalizão envolvendo setores da burguesia, o capital financeiro, a alta classe média e os meios de comunicação; as reformas aumentaram a produtividade e a competitividade da economia, mas ao custo do aumento do desemprego. No âmbito externo, Fernando Henrique procurou restaurar a credibilidade política e econômica do país, por meio da adesão aos regimes internacionais e da adoção de políticas liberais. Buscava-se, assim, obter as credenciais tidas como necessárias para que o Brasil pudesse inserir-se em condições mais favoráveis no cenário global.

Na quarta seção, foram analisadas as políticas doméstica e externa dos governos Lula e Dilma. Aquele combinou crescimento econômico com distribuição de renda, aproveitando o contexto internacional favorável para ampliar as políticas sociais; crescer e distribuir os frutos do crescimento, agradando parte da elite e os mais pobres, foi o caminho adotado pelo lulismo. Por sua vez, Dilma assumiu em um momento de recrudescimento da crise internacional e de acirramento do conflito distributivo. Os governos progressistas procuraram aprofundar os pilares históricos que informam a diplomacia brasileira, pois a política externa reincorporou os objetivos de desenvolvimento e passou a buscar maior autonomia frente aos Estados Unidos e demais países desenvolvidos. Lula priorizou a política exterior, projetando-se como uma importante liderança mundial. Mesmo mantendo as linhas gerais da política externa de seu antecessor, Dilma não conferiu a mesma prioridade à política externa, sobretudo à sua dimensão regional. Apesar dessas diferenças, Lula e Dilma adotaram uma diplomacia que pretendeu contribuir para uma nova geografia política e econômica mundial.

No ensaio *Balmaceda*, Joaquim Nabuco afirma que o valor dos chefes de Estado sul-americanos deveria ser julgado pelo resultado de sua administração, comparando-se a situação em que receberam o país e na qual o deixaram. Apesar das limitações, o saldo do inventário dos 12 anos compreendidos entre 2003 e 2014, quando se articulou uma política externa ativa com uma agenda social inclusiva, foi positivo.

3. Unasul e política externa brasileira: a América do Sul na geopolítica mundial contemporânea

Este capítulo trata das transformações geopolíticas contemporâneas, do lugar da América do Sul na nova geografia do poder mundial e do surgimento de um projeto político para a região com a criação da Unasul. A primeira seção começa com uma breve análise de algumas contribuições da geopolítica clássica. Em seguida, são analisadas as mudanças ocorridas no mundo pós-Guerra Fria, destacando-se a relevância política do conceito de "Sul" e das articulações entre os países em desenvolvimento. O BRICS representa o novo ativismo do Sul global, cuja atuação concertada procura servir de contrapeso às grandes potências. O declínio relativo do poder norte-americano, entretanto, não impediu que os Estados Unidos continuassem sendo a maior potência do sistema interestatal. Na América Latina, o cerne da política exterior norte-americana sempre foi impedir o surgimento de um polo de poder no Cone Sul capaz de questionar seu domínio hemisférico. Na primeira década do século XXI, o aumento da pressão competitiva mundial incorporou a América do Sul, cujos recursos estratégicos passaram a ser alvo da disputa entre a China e os Estados Unidos. Nesse período, o Brasil aumentou sua projeção internacional e passou a exercer crescente influência na articulação de um bloco político sul-americano.

Na segunda seção, procura-se analisar a política externa brasileira para a América do Sul e os diferentes regionalismos que surgiram nos últimos anos. Após um longo período marcado por

rivalidades regionais, a diplomacia brasileira voltou-se para a América Latina no início dos anos 1960 e participou desde então das primeiras tentativas de integração regional. Com a redemocratização, a aproximação entre Brasil e Argentina adquiriu contornos econômicos e políticos que resultariam no Mercosul. Nos anos 1990, a região atravessou um período de homogeneização de suas políticas doméstica e externa, em função da hegemonia de ideias como o neoliberalismo e o regionalismo aberto, além da forte atração exercida pela proposta de integração hemisférica dos Estados Unidos. Na década seguinte, a mudança de prioridade da política externa estadunidense após 2001, conjugada com as consequências danosas das reformas neoliberais, abriu espaço para a vitória de coalizões progressistas na região, permitindo que os novos governos adotassem políticas exteriores mais autônomas. O novo regionalismo que emerge caracteriza-se pela diversidade, incluindo propostas liberais, autonômicas e anti-hegemônicas. Nesse cenário, a Unasul desponta como um foro político de coordenação que pode articular os distintos mecanismos integrativos. Ademais, a organização contribui para consolidar uma polaridade sul-americana autônoma no sistema internacional.

Na terceira e última seção, são analisadas as etapas que antecederam a constituição da Unasul, enfatizando sua estrutura institucional e o papel desempenhado pela política externa brasileira na sua consolidação. Por um lado, analisa-se a relação da organização com os demais processos de integração regional e organismos como a OEA. Por outro, destacam-se as principais divergências e afinidades entre as visões de Brasil e Venezuela durante o processo de formação do bloco. A seção procura analisar a capacidade da Unasul tornar-se uma espécie de mínimo denominador comum dos projetos de integração, além de discutir os desafios que afetam seu futuro. O capítulo se encerra com uma breve síntese das principais temáticas tratadas ao longo das seções.

3.1 A América do Sul e o Brasil na nova geopolítica mundial

O sistema interestatal capitalista tem como característica central o processo de internacionalização, que ocorre simultaneamente ao constante fortalecimento dos seus poderes territoriais e de suas economias nacionais. Em um mundo marcado pela crescente polarização entre blocos regionais de poder, a geopolítica e os fatores geográficos – população, território, recursos naturais e localização estratégica – afetam as relações entre os Estados e a luta pela hegemonia mundial. Diante dessa realidade, os países do Sul têm como desafio disputar o espaço geopolítico com as grandes potências na tentativa de construir uma ordem global menos assimétrica. Na atual conjuntura, os países sul-americanos e o Brasil vêm direcionando seus esforços para ampliar e fortalecer a América do Sul como bloco político, de modo a garantir uma estratégia autônoma de desenvolvimento e a primazia sobre as riquezas da região.

A globalização econômica e financeira não se resume a um conjunto de fluxos geográficos, pois envolve também a maneira como esses fluxos se adaptam aos territórios. Como afirma Agnew (2005), acreditar que a geopolítica está sendo substituída por uma espécie de "cronopolítica" implica projetar o desejo utópico de um mundo sem fronteiras sobre uma realidade mundial em que a velha lógica geopolítica continua presente e operante. Na atual fase da modernidade, marcada pela aniquilação do espaço por meio do tempo, constitui um aparente paradoxo de difícil compreensão a volta do interesse pela geopolítica.

Segundo Harvey (2013), a compressão espaço-temporal, impulsionada pela revolução tecnológica, não suprimiu a geopolítica. Isso porque a transição do fordismo para a acumulação flexível não provocou uma transição paralela das atitudes e das instituições políticas. Para o geógrafo britânico, o pensamento político continuou sujeito às pressões contraditórias que surgem da integração e da diferenciação espaciais. Com efeito, o localismo e o nacionalismo

se tornaram mais fortes devido à busca pela segurança que o lugar sempre oferece em meio às transformações causadas pela acumulação flexível. Harvey (2013, p. 275) observa que "a ressurreição da geopolítica e da fé na política carismática [...] se enquadra demasiadamente bem num mundo que é nutrido cada vez mais, em termos intelectuais e políticos, por um vasto fluxo de imagens efêmeras".

A necessidade de compreender a estrutura e os fatores que determinam as dinâmicas específicas da ordem mundial faz com que a geopolítica possa ser definida como "a política através do espaço" (Falconí, 2014, p. 125). O termo "geopolítica", cunhado em 1899, pelo cientista político sueco Rudolf Kjellén, tornou-se desde então uma área sistemática de estudo. Kjellén, professor da Universidade de Upsala, pretendia entrosar o conhecimento geográfico com a ciência política, as relações internacionais e o direito internacional. Diferentemente da geografia política, disciplina que estuda as relações entre o espaço e a organização dos Estados, a geopolítica é um conhecimento estratégico e normativo que avalia e redesenha a própria geografia a partir de um projeto de poder específico, de caráter defensivo ou expansivo (Andrade, 1989; Fiori, 2014b; Foster, 2006).

Na passagem do século XIX para o XX, surgiu a geopolítica clássica como uma espécie de manifestação da rivalidade interimperialista. Na época, as práticas e o pensamento geopolítico eram afetados pelo engajamento direto na exploração de oportunidades comerciais e pelas perspectivas da acumulação primitiva. A divisão do mundo em esferas de influência pelas principais potências imperialistas também influenciou as nascentes correntes geopolíticas. Por isso, os teóricos da nova ciência reconheciam a relevância do domínio do espaço como uma fonte fundamental de poder político, econômico e militar. Na luta por espaços estratégicos, os primeiros formuladores geopolíticos acreditavam que a defesa do interesse nacional concedia o direito a um povo particular de dominar seu próprio entorno, assim como se a sobrevivência, a necessidade ou as

certezas morais o impelissem a tanto – de expandir aquele interesse em nome do "destino manifesto" (Estados Unidos), da "responsabilidade do homem branco" (Inglaterra), da "missão civilizatória" (França) ou da necessidade do "espaço vital" ou "*Lebensraum*" (Alemanha) (Foster, 2006; Harvey, 1988, 2013).[1]

De maneira incorreta, costuma-se associar a geopolítica com a história da Alemanha. Isso ocorre devido à importância que as ideias de Friedrich Ratzel (1844-1904) e Karl Haushofer (1869-1946) tiveram – direta ou indiretamente – no desenho estratégico dos projetos expansionistas de Guilherme II (1888-1918) e de Adolf Hitler (1933-45). De fato, as bases modernas dos ensinamentos geopolíticos foram lançadas pelo geógrafo Ratzel. Apesar disso, as teorias desses dois formuladores transcenderam sua origem alemã e adquiriram novos contornos em outras potências. Na realidade, as teorias e as estratégias geopolíticas que alcançaram maior sucesso na história moderna foram elaboradas na Inglaterra e nos Estados Unidos (Andrade, 1989; Fiori, 2014b).[2]

A obra do geógrafo, economista e político britânico Halford Mackinder (1861-1947) foi de importância capital para o surgimento da geopolítica, pois ele foi responsável pela conformação da subdisciplina em seu formato atual. Ao unir diferentes fragmentos de pensamento, Mackinder conseguiu produzir uma ideia com-

[1] O surgimento da geopolítica clássica coincidiu com os primeiros estudos do imperialismo e do mercado mundial. Os teóricos do imperialismo introduziram uma imagística espacial no pensamento marxista. Autores como Bukharin, Lênin e Rosa Luxemburgo unificaram temas como a exploração, a expansão geográfica, o conflito e a dominação territoriais com a teoria da acumulação do capital. Posteriormente, outros autores enfatizariam ainda mais a imagística espacial, estudando as relações assimétricas entre o centro e a periferia, ou o Primeiro e o Terceiro Mundo (Harvey, 1988).

[2] Há cerca de trezentos anos, as duas grandes potências anglo-saxônicas vêm exercendo uma supremacia militar e uma hegemonia monetário-financeira sobre a maior parte do sistema político e econômico mundial. Até hoje, só existiram duas moedas de referência global: a libra e o dólar. Além disso, a Inglaterra e os Estados Unidos tiveram e seguem tendo papel decisivo na construção e na reprodução do poder mundial (Fiori, 2014b).

preensiva. A análise do autor, que era um defensor do imperialismo britânico, partia do reconhecimento de que as fronteiras do mundo estavam fechadas, o que acarretaria uma crescente rivalidade interimperialista. A substituição da era colombina, dominada pelo poder marítimo, por uma nova era eurasiana, na qual o poder terrestre seria decisivo, impedia que as convulsões sociais se dissipassem por um espaço desconhecido, agravando os conflitos em todos os cantos do mundo (Cairo, 2008; Foster, 2006; Mackinder, 2010).

Mackinder começou a desenvolver suas ideias geopolíticas no artigo "The geographical pivot of history", publicado em 1904, na revista *Geographical Review*. No texto, o geógrafo britânico elaborou o modelo conhecido como "doutrina da Heartland", que marcaria a política externa inglesa do século XX. Com base na interpretação da história europeia, o autor considerava que o Estado que ocupasse o coração continental (*heartland*) – ou a região pivô (*pivot area*) –, dentro da Eurásia, seria capaz de exercer uma influência decisiva sobre a política mundial. Nesse contexto, caberia à potência marítima, o Reino Unido, uma política de equilíbrio de poder no cinturão interior (*inner crescent*), a periferia da Eurásia, que contorna o coração continental, já que, se os territórios dessa região fossem dominados pela potência terrestre, inevitavelmente aquela dominaria a ilha mundial (*world-island*), ou seja, o conjunto terrestre da Eurásia e da África, e, em última instância, o mundo. Por isso, Mackinder insistia que a política externa do Império Britânico deveria prevenir qualquer tipo de aliança ou bloco entre a Alemanha e a Rússia (Cairo, 2008; Fiori, 2014b; Foster, 2006; Mackinder, 2010).[3]

No modelo de Mackinder, a América Latina estava situada no âmbito de influência do Reino Unido, distante das zonas de con-

[3] Segundo Mackinder (2010, p. 316), enquanto o cinturão interior (*inner crescent*) era formado por Alemanha, Áustria, China, Índia e Turquia, o cinturão exterior (*outer crescent*) era integrado por Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Austrália, África do Sul e Japão. Para alcançar o equilíbrio de poder, seria necessário criar um contrapeso na França em relação ao Estado pivô, a Rússia.

flito principal e do centro do mundo. A região tinha inclusive menos importância do que a África subsaariana. Segundo Heriberto Cairo (2008), no modelo mackinderiano a América Latina desempenhava apenas um papel subordinado à potência europeia ou norte-americana.

Nos Estados Unidos, o formulador geopolítico mais importante da primeira metade do século XX foi o almirante Alfred Mahan (1840-1914), amigo e conselheiro do presidente Theodore Roosevelt desde antes da Guerra Hispano-Americana de 1898. A tese geopolítica fundamental de Mahan defendia que a grandeza de uma nação dependia do poder naval; foi ele o responsável por racionalizar a construção do poder naval norte-americano. Como os estadunidenses não tinham possessões coloniais nem bases militares, seus navios de guerra eram incapazes de ir além de sua própria costa. Assim, tornava-se necessário o estabelecimento de bases e depósitos de carvão para o abastecimento dos navios, de modo a apoiar o poder naval e permitir a expansão marítima e comercial dos Estados Unidos (Fiori, 2014b; Mahan, 2013; Moniz Bandeira, 2010b).

O geopolítico alemão Karl Haushofer costumava olhar para os Estados Unidos, com sua ideologia do Destino Manifesto, como o país que havia empregado com mais êxito a geopolítica dentro da sua região. Ele via a Doutrina Monroe, de 1823, que estipulava que os Estados Unidos deveriam ter hegemonia nas Américas e evitar a concorrência de qualquer poder estrangeiro, e o Corolário Roosevelt, de 1904, por meio do qual os estadunidenses reivindicavam o poder de polícia internacional no hemisfério oeste, como a maior implementação prática da geopolítica, salientando a necessidade de uma Doutrina Monroe alemã. Além disso, Haushofer e seus seguidores consideravam o pan-americanismo, cuja ideia estava bastante desenvolvida graças à Doutrina Monroe, como o agrupamento geopolítico pelo qual os Estados Unidos exerciam sua hegemonia regional. Dessa forma, tanto no modelo do cinturão exterior de Mackinder quanto no conceito das pan-regiões de Haushofer, a

América Latina era representada como um apêndice subordinado da potência hegemônica (Cairo, 2008; Foster, 2006).

Na segunda metade do século XX, o autor que mais influenciou a estratégia internacional dos Estados Unidos foi o cientista político, sociólogo e jornalista de origem holando-estadunidense, Nicholas Spykman (1893-1943). Tendo como base o modelo de Mackinder, Spykman minimizou a importância do controle sobre o coração continental, argumentando que a área-chave para o domínio global era o anel continental ou *Rimland*. Se os Estados Unidos conseguissem controlar as bordas anfíbias da Europa, do Oriente Médio e da região costeira do Leste Asiático no Pacífico, poderiam limitar o poder da *Heartland* eurasiana. Assim, para conquistar e manter o poder mundial após a Segunda Guerra, Spykman recomendava que os Estados Unidos ocupassem o anel que cerca a Rússia, do Báltico até a China, aliando-se à Grã-Bretanha e à França, na Europa, e à China, na Ásia (Cairo, 2008; Fiori, 2014b; Foster, 2006).

Apesar de as opiniões de Spykman terem sido largamente difundidas nos meios políticos estadunidenses nos anos 1940, o termo "geopolítica", e mesmo o seu conceito, estava sendo evitado nos Estados Unidos devido à sua associação com a estratégia nazista de expansão mundial. Assim, embora o conceito de *Rimland* fornecesse o cenário intelectual da noção de *containment* de George Kennan, não houve, no contexto inicial da Guerra Fria, referências explícitas às ideias de Spykman. De acordo com John Bellamy Foster (2006), levaria aproximadamente um quarto de século para que o termo "geopolítica" voltasse ao discurso público.

A volta do interesse pela teoria geopolítica ocorreu nos anos 1970, na época da suposta crise da hegemonia norte-americana. Confrontado com a derrota no Vietnã e a necessidade de reestabelecer o poder dos Estados Unidos, Henry Kissinger teve atuação destacada na reintrodução do termo e na renovação das ideias geopolíticas (Cairo, 2008; Foster, 2006). Com o fim da Guerra Fria, houve quem previsse a diminuição da importância das relações de poder nas relações inter-

nacionais. No entanto, a estratégia norte-americana de conter qualquer competidor potencial no futuro – juntamente com as guerras do Afeganistão e do Iraque –, o reerguimento da Rússia e a ascensão da China são exemplos da atualidade do pensamento geopolítico. Até mesmo a América Latina, que tinha uma importância marginal nos antigos modelos geopolíticos, passou a ser vista como uma região muito mais autônoma e estratégica. Nesse contexto, os países do Sul vêm tentando disputar o espaço geopolítico e assumir um papel cada vez mais de protagonista na ordem mundial.

Com o fim da bipolaridade no sistema internacional, muitos acreditaram no encerramento de uma era de solidariedade política que havia marcado o mundo em desenvolvimento. Parecia que a noção de Sul, juntamente com as ideias de "não alinhamento", cooperação Sul-Sul e desenvolvimento liderado pelo Estado, desapareceria com a queda do Muro de Berlim e o triunfo do pensamento neoliberal. Embora existam divergências em relação ao uso de conceitos como "Terceiro Mundo", "Sul" e "Norte", esses termos ainda conservam sua relevância explicativa e seu peso político-estratégico. Ademais, a palavra "Sul" continua funcionando para a maioria dos países em desenvolvimento como um símbolo mobilizador e expressão ideológica que abrange um conjunto de desafios que necessitam ser enfrentados por seus governos (Alden, Morphet e Vieira, 2010; Pecequilo, 2013; Vieira e Alden, 2012).

O conceito de Sul ou Terceiro Mundo nem sempre corresponde a uma referência de caráter geográfico. Trata-se de uma maneira de designar alguns países segundo um critério sociológico ou geopolítico, entretanto alguns significados da palavra Terceiro Mundo perderam o sentido com o tempo, levando à sua substituição pela dicotomia Norte-Sul. Com o colapso do bloco soviético, a noção de "não alinhamento" desapareceu. Da mesma forma, a especificidade de cada experiência colonial expôs a fragilidade do argumento de uma condição pós-colonial compartilhada. Além disso, argumentos baseados numa suposta condição de dependência econômica comum tornaram-se anacrônicos

diante das variadas trajetórias dos países em desenvolvimento (Falconí, 2014; Randall, 2004).

Para Vicky Randall (2004), embora a categoria Terceiro Mundo seja problemática para entender e comparar a política de diferentes países, o conceito continua válido quando o objetivo é analisar os processos geopolíticos. Em primeiro lugar, o termo Terceiro Mundo ou Sul – não importa a palavra usada – ainda é útil para denunciar as assimetrias de poder e as desigualdades econômicas entre os países e as regiões. Em segundo, o conceito serve também como base de identificação simbólica, contribuindo para alinhamentos políticos e solidariedades. Por fim, a ideia de oposição Norte-Sul funciona como uma alternativa política e econômica à tese do choque de civilizações. Como argumenta Randall, conceitos como Terceiro Mundo ou Sul contribuem para reintroduzir um ponto de vista que enfatiza tanto o impacto histórico do imperialismo ocidental quanto as dimensões contemporâneas da desigualdade econômica.

A representação do Sul como um conjunto monolítico sempre foi falha, mesmo nas primeiras décadas após a descolonização. Com o crescimento de estudos especializados em países ou regiões específicas, as diferenças entre os países do Sul tornaram-se mais claras. A Índia, por exemplo, desempenhou um papel fundamental na criação e na institucionalização de uma agenda política do Sul nos anos 1950, quando foi criado o MNA, pois o país esteve na vanguarda da Conferência de Bandung de Nações Africanas e Asiáticas, em 1955. A noção de "não alinhamento", proposta por Nehru, tornou-se uma característica perene da política externa indiana.[4]

[4] A política externa da Índia sofreu uma inflexão após os ataques de 11 de setembro de 2001, que contribuíram para aproximar Nova Deli de Washington. Com a guerra contra o Talibã e a Al-Qaeda, os Estados Unidos começaram a desconfiar do Paquistão, aliado com enorme população muçulmana e grande instabilidade política, e passaram a reconhecer o papel da Índia para a estabilidade regional. A diplomacia indiana soube explorar o aumento da sua importância estratégica no sul da Ásia, procurando adquirir o reconhecimento internacional de seu *status* de potência nuclear. Em julho de 2005, o governo dos Estados Unidos reconheceu formalmente a Índia como um

Mesmo após introduzir reformas liberalizantes, a Índia continuou demonstrando compromisso com a agenda Sul-Sul, a exemplo do seu protagonismo no BRICS, no G-20 e no IBAS. Já a China adotou um comportamento de relativo afastamento em relação aos países em desenvolvimento. A postura de ambivalência da política externa chinesa em relação às organizações do Sul somente foi alterada após as duras críticas dos países ocidentais à repressão na Praça Tiananmen, em 1989. Depois desse episódio, o governo chinês tornou-se observador do MNA, em 1992, e reforçou sua identidade terceiro-mundista, procurando equilibrar sua parceria estratégica com os Estados Unidos com a defesa da multipolaridade e o incremento da cooperação Sul-Sul. No caso do Brasil, sua diplomacia sempre priorizou mais os aspectos econômicos da agenda Sul-Sul do que as questões políticas e de segurança, o que contribui para explicar a participação do país no G-77 e seu distanciamento do MNA (Alden, Morphet e Vieira, 2010; Pecequilo, 2013; Randall, 2004; Vieira e Alden, 2012). No entanto, a política externa do governo Lula adotou uma postura mais ativa na esfera política, promovendo articulações, como o BRICS e o IBAS, no plano mundial, e propondo iniciativas, como a Celac e a Unasul, no âmbito regional.

Um fator importante para a revitalização do Sul foi o papel assumido por alguns países – potências médias ou regionais – de liderar uma nova agenda de ativismo. O deslocamento mundial das estruturas de poder aponta para uma tendência de crescente multipolaridade, com a abertura de espaços para uma maior autonomia de países como Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul. Nos últimos anos, o BRICS tornou-se o novo polo dinâmico da economia global e passou a disputar o acesso aos diretórios do poder internacional, incorporando um elemento de natureza geopolítica a questões até então relacionadas a processos de inserção econômica. A defesa con-

legítimo Estado nuclear, visando com isso a receber o apoio indiano para algumas questões estratégicas, como a contenção das ambições nucleares do Irã e a crescente influência da China no mundo (Alden, Morphet e Vieira, 2010).

junta dos interesses desses países coincide com a defesa dos interesses de, aproximadamente, metade da população do planeta: juntos governam cerca de 3 bilhões de pessoas, e, desde 2003, o crescimento da coalizão representou 65% da expansão do PIB mundial. Assim, a atuação concertada do BRICS pode servir de contrapeso ao poder das grandes potências (Fiori, 2014b; Souza, 2009).

Apesar de o BRICS compartilhar o *status* de potências regionais ou emergentes, as diferenças entre seus integrantes são ao menos tão importantes quanto os pontos que os unem. Os cinco países ocupam posição de destaque nas suas regiões pelo tamanho, pelo território, pela população e pela economia, mas são muito diferentes do ponto de vista de sua inserção internacional, geopolítica e econômica. A China, a Rússia e a Índia possuem uma situação militar absolutamente assimétrica em relação ao Brasil e à África do Sul, pois são potências atômicas, além de as duas primeiras serem membros permanentes do CSNU. Dentro do xadrez geopolítico asiático, a China e a Índia têm disputas territoriais e fronteiriças não resolvidas. Ademais, disputam zonas de influência sobrepostas. Já o Brasil e a África do Sul compartem com os gigantes asiáticos o fato de serem as maiores economias de suas regiões. Os dois países não enfrentam disputas territoriais com seus vizinhos, nem ameaças externas imediatas à sua segurança. O Brasil, entretanto, é mais rico e industrializado do que a África do Sul e possui mais importância e projeção em seu entorno regional (Fiori, 2014b; Lieber, 2014).

Além das diferenças mencionadas, há quem argumente que não existe apenas cooperação, mas também competição Sul-Sul. Ao lado das potências tradicionais, a China e a Índia têm intensificado suas relações com o continente africano, participando de "uma nova corrida imperialista" na África. Ademais, a atuação chinesa na América do Sul é acusada de reproduzir a clássica relação centro-periferia. Tais tensões poderão prejudicar a colaboração entre a China e os demais países em desenvolvimento no futuro (Parisot, 2013; Pecequilo, 2013).

Alguns analistas consideram que o BRICS pode contribuir para uma governança global mais híbrida, menos apoiada em princípios

liberais, já que compartilha a rejeição à narrativa cosmopolita das potências ocidentais, defendendo o princípio clássico da soberania e mais autonomia no sistema internacional. A estrutura interna de seus membros, baseada em modelos de desenvolvimento mais estatistas, difere da existente nos principais países ocidentais. No entanto, outros autores acreditam que o BRICS não está contribuindo para uma ordem alternativa ao capitalismo ocidental. A China e a Rússia, por exemplo, teriam se convertido ao modelo consumista dos Estados Unidos, abandonando a oposição ideológica e econômica do passado. Além de que, apesar de uma maior difusão do poder no mundo, o sistema internacional ainda não está tão multilateral como se pensa (Agnew, 2005; Lieber, 2014; Parisot, 2013; Stephen, 2014).

O declínio relativo do poder norte-americano vem contribuindo para mudar a configuração geopolítica e econômica mundial, mas os Estados Unidos devem continuar como principal potência do sistema interestatal nas próximas décadas. O país concentra uma combinação de elementos em todas as dimensões em que se consegue medir o poder: econômica, militar, tecnológica, geográfica e cultural. Em sua nova estratégia internacional, o governo norte-americano procura atuar nos principais tabuleiros geopolíticos mundiais, promovendo ativamente divisões regionais internas, seguindo o modelo clássico do Império Britânico. Com a *Trans-Pacific Partnership* (TPP) ou Parceria Transpacífico, Washington almeja afirmar sua posição política, financeira e militar no Pacífico e isolar a China. A expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o Leste Europeu, além de sua conversão em uma aliança ofensiva, objetiva cercar a Rússia. Na atual configuração geopolítica, a UE possui um papel secundário, sem capacidade de iniciativa estratégica autônoma. Na América Latina, a proliferação de tratados de livre comércio estimula as tensões entre países com governos conservadores e progressistas (Fiori, 2014b; Gordon, 2012; Lieber, 2014; Mészaros, 2003).

Com o impasse nas negociações multilaterais de comércio, como demonstra a paralisação da Rodada Doha da OMC, a ênfase da política comercial mundial tem se deslocado na direção de acordos plurilaterais restritos a um subgrupo limitado de parceiros. No momento, os Estados Unidos estão no centro de dois mega acordos que prometem causar grande impacto nas relações comerciais mundiais: a Parceria Transpacífico (TPP) e a *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), ou Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento. Em relação às dimensões de cada acordo, a TPP envolve doze países que respondem conjuntamente por 36% da produção mundial, 11% da população e cerca de 33% do comércio de mercadorias. Para os Estados Unidos, o grande atrativo da TPP é a possibilidade de utilizá-la para impor regras mais rígidas de propriedade intelectual. Por sua vez, a TTIP é uma parceria entre os Estados Unidos e a UE que responde por 46% da produção mundial e por 28% do comércio de mercadorias. Ao enfatizar a redução das barreiras não tarifárias, a Parceria Transatlântica certamente restringirá o espaço para ações regulatórias domésticas. Em resumo, tanto a TPP quanto a TTIP representam tentativas de moldar as normas do comércio internacional, contribuem para dispersar os esforços da OMC nas negociações multilaterais e constituem uma tentativa de empurrar a China para a margem das políticas de comércio (Rodrik, 2015; Wolf, 2015).

A TPP merece considerações adicionais, pois se transformou em peça central da política externa do governo Barack Obama. A "Parceria Transpacífica" busca o estabelecimento de um novo pivô asiático de contenção da China no Pacífico, possuindo dois pilares, um estratégico e outro econômico. Em relação ao primeiro pilar, a TPP foi uma reação dos Estados Unidos à incorporação pela Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) da China, da Coreia do Sul e do Japão, originando a "Asean + 3".[5] A criação de um bloco exclusivamente asiático,

[5] A Asean foi criada em agosto de 1967 durante a Guerra do Vietnã. No contexto da Guerra Fria, o bloco tinha o propósito geopolítico de conter a expansão do comunismo vietnamita na Indochina. Inicialmente formada por Filipinas, Indonésia,

liderado pelos chineses, deixaria Washington numa posição econômica e comercial desvantajosa na região de maior dinamismo econômico mundial. Diante de um arranjo que os exclui, os Estados Unidos procuram aproveitar o espaço da *Asian-Pacific Economic Cooperation* (Apec),[6] com o fim de consolidar a TPP para gerar um equilíbrio com a “Asean + 3” (Fiori, 2013; Pecequilo, 2013; Rodríguez, 2014).

Em relação ao pilar econômico, a TPP constitui, para o governo estadunidense, uma estratégia intermediária entre as negociações multilaterais, que se encontram paralisadas na OMC, e os tratados bilaterais de livre comércio. Trata-se de um processo plurilateral que envolve – além dos Estados Unidos – Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã, representando um dos maiores acordos comerciais do mundo. A extensão da TPP levanta preocupações, pois cobre praticamente todas as formas de interação econômica entre seus membros, incluindo temas como agricultura, políticas de investimento, compras governamentais, legislação ambiental e trabalhista e propriedade intelectual. Alguns críticos, com isso, temem que os Estados Unidos utilizem o acordo para impor aos parceiros sua regulação sobre patentes e propriedade intelectual. Além do mais, a TPP oferece aos países latino-america-

Malásia, Singapura e Tailândia, a Asean mudou sua natureza e se expandiu com o tempo, incorporando Brunei (1984), Vietnã (1995), Laos (1997), Mianmar (1997) e Camboja (1999). O dinamismo econômico da região no pós-Guerra Fria fez com que, a partir da sexta cúpula da Asean em 1998, a associação estabelecesse contato regular com a Coreia do Sul, a China e o Japão, levando à formação da “Asean + 3” no início do século XXI (Rodríguez, 2014).

[6] A Apec foi criada em 1989 como um fórum de cooperação e concertação visando à liberalização econômica. A organização engloba países de diferentes regiões, como os Estados Unidos, a Austrália, o Chile, o Peru, a Rússia e todos os membros da Asean. No início, tratava-se de um fórum informal, sem estrutura institucional rígida ou tratados firmados, com destaque para aspectos exclusivamente econômicos. No entanto, a partir da Cúpula de Santiago, em 2004, os países da Apec vêm reconhecendo a compatibilidade entre a formalização de tratados de livre comércio e as dinâmicas de liberalização unilateral concertadas. Além disso, o fórum passou a envolver temas de cooperação em áreas tão variadas como educação, cultura e tecnologia (Rodríguez, 2014).

nos e asiáticos acesso ao mercado norte-americano em troca de tripla condicionalidade: i) desregulamentação dos mercados financeiros; ii) adoção de normas de propriedade intelectual que deem preferência às firmas estadunidenses; e iii) permissão a empresas norte-americanas de processar diretamente esses governos por qualquer infração ao acordo (Gallagher, 2013; Gordon, 2012).

O aumento da pressão competitiva mundial incorporou a América do Sul, crescendo a disputa entre seus Estados, sobretudo entre o Brasil e os Estados Unidos. Desde o final do século XIX, o cerne da política externa norte-americana tem sido afirmar sua hegemonia no hemisfério ocidental, com destaque para sua área geográfica mais próxima, que é a sua zona estratégica mais importante. O principal objetivo estratégico da política externa estadunidense é impedir o surgimento de um polo de poder alternativo no Cone Sul, capaz de questionar sua hegemonia hemisférica. Por suas dimensões geográficas, demográficas e econômicas, o Brasil converte-se no único possível rival à influência dos Estados Unidos na região (Fiori, 2014b; Guimarães, 2000 e 2006).[7] Como afirma Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p. 275),

> para que o Brasil e a América do Sul [...] possam ser capazes de defender efetivamente seus interesses de longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, é indispensável trabalhar de forma consistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político.

---

[7] Henry Kissinger (2001) comentou que o Brasil percebia seu relacionamento com os Estados Unidos como semelhante a dois pilares gêmeos, cabendo-lhe organizar a América Latina, enquanto os norte-americanos cumpririam a mesma tarefa na América do Norte. Ambos atuariam como duas empresas trabalhando em harmonia e articulando seus propósitos comuns. Para Luiz Alberto Moniz Bandeira (2010b), a América Latina a que Kissinger se referiu significa, em realidade, a América do Sul, pois a América do Norte, além do México, do Caribe e da América Centra, sempre foi uma área de responsabilidade dos Estados Unidos.

A geografia sempre foi um condicionante central da maneira de o Brasil ver as suas relações com seus vizinhos. As condições geográficas determinam a posição do país no mundo e tornam a região uma dimensão incontornável da política externa brasileira. Com dez vizinhos contíguos, não há como ignorar a região, pois seus problemas terão necessariamente repercussão no Brasil (Simões, 2010; Souza, 2009).

Dentro da América Latina, a América do Sul apresenta maior relevância geopolítica na estratégia dos Estados Unidos devido ao enorme potencial econômico e político do subcontinente. Os doze países sul-americanos ocupam um espaço contíguo da ordem de 17.000.000 km^2, duas vezes o território dos Estados Unidos, que é de 9.631.418 km^2 (Moniz Bandeira, 2010b), portanto a geografia tem um peso decisivo na formação e no desenvolvimento da região. No entanto, grandes distâncias e obstáculos naturais, como a Bacia Amazônica e a Cordilheira dos Andes, impedem até hoje uma maior integração. Essa geografia difícil, que opõe a vertente oceânica do Atlântico à do Pacífico, além dos obstáculos mencionados, ajuda a explicar a existência de espaços vazios nas zonas fronteiriças, predispondo os países sul-americanos a uma dissociação econômica. Enquanto os Estados Unidos realizaram a junção ferroviária do Atlântico ao Pacífico ainda no século XIX, só recentemente a América do Sul passou a repensar sua estratégia de inserção internacional e de interiorização do seu desenvolvimento. Assim, os diferentes processos de integração ou de regionalismo não deveriam ser avaliados apenas por seus resultados econômicos, pois envolvem questões geopolíticas e geoeconômicas mais complexas e globais (Costa, 2013; Dowbor, 2013; Fiori, 2014a; Souza, 2009).

A América do Sul tem um território onde estão inseridos recursos estratégicos que tendem a escassear no futuro próximo. A região possui grandes reservas de água doce e recursos minerais e energéticos que explicam sua importância estratégica dentro do sistema internacional. O estabelecimento da Década Internacional

da Água (2005-15) pelas Nações Unidas chamou a atenção para a importância política e estratégica da água. Trata-se de um elemento vital para a sobrevivência dos organismos vivos, a garantia de níveis dignos de vida, a economia e o funcionamento dos ecossistemas. Apesar de representar uma dimensão essencial da segurança humana, 1 bilhão de pessoas ainda não têm acesso a abastecimento suficiente de água. Além disso, as características das grandes bacias hidrográficas apontam para um cenário de conflitos. Atualmente, dezenove países dependem da bacia fluvial do Danúbio, treze do Congo, onze do Nilo e nove do Amazonas, entre eles o Brasil. Dessa forma, os principais conflitos estão relacionados ao controle das fontes de água potável, demonstrando que também nesse campo as relações de poder se vinculam às de distribuição desigual dos recursos (Milani et al., 2014). A figura 1 mostra a distribuição das principais bacias hidrográficas transfronteiriças.

Figura 1 – Distribuição das principais bacias hidrográficas transfronteiriças no mundo, 2014

PRINCIPAIS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS
Distribuição no mundo, em 2014

Bacia internacional com tratado
Outras bacias internacionais
1000 km
Labmundo, 2014
Fonte: Oregon State University, 2014

Fonte: Milani et al., 2014.

Na América do Sul, as principais reservas de água, como a Bacia do Amazonas e o Aquífero Guarani,[8] possuem um volume e uma capacidade de reposição que tornam o subcontinente o principal repositório de água doce do planeta. No contexto regional, o Brasil desponta como uma potência hídrica, concentrando grandes reservas de águas subterrâneas e quase 13% de toda água doce do planeta. A quantidade de água doce por habitante permite uma dotação *per capita* de cerca de 28.800 litros de água/dia na América do Sul, enquanto essa proporção é de 4 mil na Europa e 7 mil nos Estados Unidos. Com sua alta capacidade de reposição de águas superficiais e subterrâneas, os aquíferos podem garantir não apenas o abastecimento, como também a manutenção e a reprodução dos sistemas ecológicos e da biodiversidade. Ademais, esses recursos representam um enorme potencial de energia hidrelétrica (Bruckmann, 2012; Costa, 2013; Milani et al., 2014). Diante do quadro da geopolítica mundial da água, Monica Bruckmann (2012, p. 49) observa que "se hace necesaria una estrategia sudamericana de gestión de los recursos hídricos, con metas comunes de descontaminación y preservación de las cuencas hidrográficas, las reservas subterráneas y el manto freático".[9]

Pela dimensão de suas reservas estratégicas, a América do Sul passou a ser revalorizada como um tabuleiro relevante da competição entre as grandes potências. Os minerais estratégicos exportados pelos países da região são demandados tanto pelos Estados Unidos quanto pela China, tendendo a acirrar a competição entre ambos por esses recursos (Fiori, 2014a; Sosa, 2013). Na geopolítica mundial dos

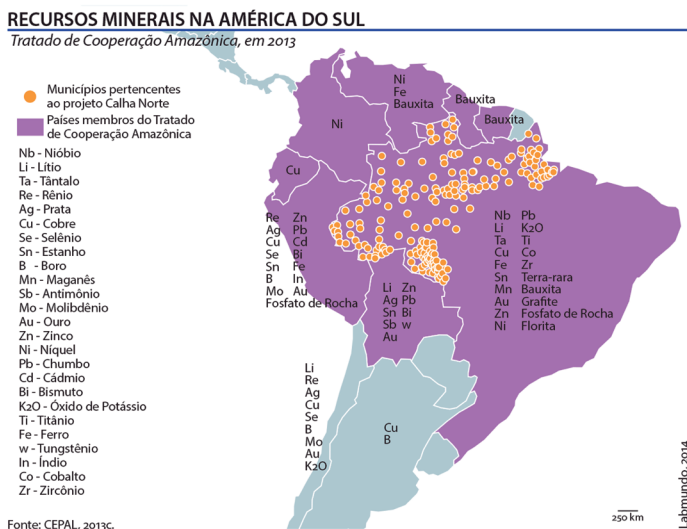
[8] O Aquífero Guarani é um dos maiores depósitos de água doce do mundo, ocupando uma superfície total de 1.200.000 km^2, distribuídos em quatro países do Cone Sul: Brasil (840.000 km^2); Argentina (225.000 km^2), Paraguai (58.500 km^2) e Uruguai (58.500 km^2). Uma de suas características mais importantes é sua grande capacidade de renovação a partir das chuvas que se infiltram pelos rios, córregos e lagos (Bruckmann, 2012).

[9] N. do E.: Em tradução livre, "se faz necessária uma estratégia sul-americana de gestão dos recursos hídricos, com metas compartilhadas de descontaminação e preservação das bacias hidrográficas, das reservas subterrâneas e do lençol freático."

minerais estratégicos, Bruckmann (2012) afirma que a disputa global entre os principais consumidores não se restringe ao âmbito comercial, pois se desdobra numa política de domínio e gestão das próprias reservas. Assim, por exemplo, a maioria dos contratos de exploração de recursos minerais entre as empresas mineradoras (seja de capital chinês, europeu ou norte-americano) e os países latino-americanos possui um marco regulatório que garante às primeiras longos períodos de operação, que variam de vinte a quarenta anos.

A partir de relatório publicado anualmente, o Departamento do Interior dos Estados Unidos avalia a relação de vulnerabilidade do país a respeito dos minerais considerados estratégicos para seu desenvolvimento. A maior parte dos recursos é importada da América Latina e está dividida em três grupos de vulnerabilidade, de acordo com o grau de dependência de importação dos Estados Unidos: "total" (99% a 100%); "alta" (50% a 98%) e; "moderada" (até 49%). Na análise realizada por Bruckmann (2012) do relatório publicado em 2010, verificou-se que 7 dos 21 minerais classificados como de "total vulnerabilidade" eram importados principalmente de Brasil e México. No caso do grupo de "alta vulnerabilidade", 8 dos 17 minerais dessa categoria eram provenientes de Bolívia, Brasil, Chile, México e Peru. Por fim, em relação ao grupo de "vulnerabilidade moderada", 11 dos 25 minerais eram procedentes de Brasil, Chile, México, Peru, Trinidad e Tobago e Venezuela. A figura 2[10] indica a distribuição de alguns minerais estratégicos entre os países sul-americanos.

[10] A figura menciona o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e o Projeto Calha Norte. Com o advento das questões ambientais nos anos 1970 e os rumores de uma possível internacionalização da Amazônia, foi criado o TCA, em 1978, incluindo os seguintes países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Os objetivos do TCA estavam voltados à preservação daquela região natural e ao uso racional dos seus recursos. Em 1998, o Brasil propôs uma emenda transformando o tratado na Organização do Tratado da Cooperação Amazônica (OTCA). Já o Projeto Calha Norte é um programa de desenvolvimento e defesa da região Norte brasileira, idealizado em 1985 e que prevê a ocupação militar de uma faixa do território nacional situada ao Norte da Calha dos rios Solimões e Amazonas. O projeto era visto como uma alternativa

Figura 2 – Distribuição dos recursos minerais na América do Sul

Fonte: Milani et al., 2014.

O estudo de Bruckmann (2012) identifica a dependência dos Estados Unidos em relação a alguns minerais estratégicos. Em 2005, 85% do nióbio – utilizado nas indústrias de ferro e aeroespacial – importado pelos Estados Unidos teve como fonte o Brasil, que possui 98% das reservas mundiais. Em relação ao cobre, utilizado na indústria de construção e em produtos elétricos e eletrônicos, é ainda maior a dependência dos Estados Unidos em relação à América Latina. Dados de 2009 indicavam que a região tinha 49% das reservas mundiais (Chile, 30%; Peru, 12%; México, 7%) e quase 44% da produção mundial (Chile, 34%; Peru, 8%; México, 1,6%). Na época, o consumo norte-americano de cobre dependia de 23% das importações, das quais 21% provinham da América Latina. Em

de controle regional e deveria atender aos objetivos geopolíticos brasileiros na América do Sul (Costa, 2010).

relação ao lítio, usado em baterias recarregáveis de quase todos os dispositivos eletrônicos portáteis produzidos atualmente (câmeras fotográficas e de vídeo, computadores, telefones celulares), estima-se que mais de 90% de suas reservas se concentrem na América Latina, com destaque para a Bolívia. O consumo desse mineral pelos Estados Unidos depende de quase 50% de importações, principalmente da região. Devido ao crescimento abrupto de sua demanda, como consequência de inovações tecnológicas na produção de baterias recarregáveis, a disputa global pelo lítio deverá gerar novas tensões na América do Sul, sobretudo na região andina.

O envolvimento da China na América do Sul apoia-se em dois pilares centrais: demanda por *commodities* nos setores de alimento, energia e minérios; e acesso a novos mercados de exportação para seus produtos. A partir desses pilares, os chineses dividem a região em setores específicos para seus interesses: o Cone Sul, para o fornecimento de aço, ferro, petróleo e soja, além do acesso aos mercados consumidores desses países; os Andes, para a compra de minerais, petróleo e produtos pesqueiros. Em relação à dependência chinesa por produto, a maior parte da soja é fornecida por Brasil e Argentina, enquanto 80% da farinha de peixe provém de Chile e Peru. Os investimentos no setor petroleiro e as parcerias na área envolvem Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Além disso, a América Latina tem sido um espaço vital para o abastecimento de cobre, pois a China consumiu, em 2008, cerca de 30% do cobre mundial, e necessitava multiplicar os investimentos no setor para atender à sua indústria leve. No caso do ferro, entre 1990 e 2002, a China multiplicou por sete vezes a importação desse mineral, superando o Japão e tornando-se o primeiro importador do mundo. O Brasil é o principal fornecedor do minério para o gigante asiático (Bruckmann, 2012; Ellis, 2009; Pecequilo, 2013).

O relacionamento da China com a América do Sul apresenta riscos e oportunidades. Apesar de os investimentos diretos chineses permitirem a ampliação e a modernização de setores estratégicos, que podem ter produzido uma elevação da prosperidade dos paí-

ses sul-americanos no curto prazo, essa presença minimiza alguns efeitos negativos na relação entre as duas regiões. Alguns críticos consideram que a potência asiática estaria buscando tornar-se a principal parceira econômica individual de cada país, o que introduz uma nova relação assimétrica, afetando os fluxos intrarregionais de comércio e as complementaridades entre as nações sul-americanas. Outros analistas afirmam que Pequim age diferentemente de Washington, pois não promove intervenções violentas nos processos internos dos países da região. De fato, a potência regional asiática possui interesses majoritariamente econômicos, o que não impede os governos sul-americanos de aproveitarem sua presença para contrabalançar a habitual influência estadunidense na América Latina. Por fim, é responsabilidade dos governos sul-americanos aproveitarem a oportunidade histórica de estabelecer uma cooperação estratégica de longo prazo com a China, evitando reproduzir a velha relação centro-periferia.

A demanda dos Estados Unidos e da China por recursos naturais pode ser considerada uma oportunidade para os países sul-americanos influenciarem a formação internacional dos preços desses recursos. Isso permitiria a dinamização de suas economias, podendo levar à alteração da estrutura produtiva e à agregação de valor às exportações. Nesse sentido, a América do Sul deve se articular para aperfeiçoar a gestão e promover a industrialização de seus recursos estratégicos. Esses são alguns desafios que necessitam ser tratados por fóruns regionais, como a Unasul (Bruckmann, 2012; Falconí, 2014).

Na primeira década do século XXI, o Brasil aumentou sua projeção internacional e sua presença na América do Sul e no seu entorno, que inclui a África meridional e o Atlântico Sul. O interesse brasileiro vai além do pré-sal e de outros recursos estratégicos, pois o Atlântico Sul é uma via de comunicação e transporte fundamental entre o Brasil e a África, além de um espaço crucial para a defesa de países ribeirinhos dos dois lados do oceano. Nos últimos anos, a crescente presença brasileira, chinesa e indiana na área fez com que os Estados Unidos

reforçassem a operação de três comandos: o Comando Militar do Sul (US SOUTHCOM), criado em 1963; o Comando Militar da África (US AFRICOM), de 2007; e a IV Frota, criada durante a Segunda Guerra Mundial, desativada em 1950 e reativada em 2008. Todos esses comandos têm o objetivo de proteger os interesses dos Estados Unidos no Atlântico Sul. Na realidade, os norte-americanos apenas reforçaram uma presença que nunca deixou de existir (Fiori, 2014b; Moniz Bandeira, 2010b; Pecequilo, 2013).

As consequências danosas das políticas de ajuste neoliberal contribuíram para criar um ambiente favorável para a vitória das oposições de centro-esquerda na América do Sul. Paralelamente às transformações no plano doméstico, o contexto internacional, marcado pelas intervenções dos Estados Unidos no Afeganistão e no Iraque, permitiu que os novos governos sul-americanos adotassem políticas exteriores mais autônomas. Kissinger (2001) percebeu essas mudanças como uma nova forma de nacionalismo que buscava uma identidade regional em oposição aos Estados Unidos. Para ele, esses governos representam o principal desafio à política hemisférica norte-americana desde a Doutrina Monroe. Ao mesmo tempo, segundo o ex-Secretário de Estado norte-americano, a ameaça comunista foi substituída pelo perigo do "populismo autoritário" de lideranças que insistem em adotar políticas externas e formas de regionalismo mais autônomas. Isso significa que os principais formuladores da política externa dos Estados Unidos continuam considerando a região uma área estratégica e estão dispostos a impedir o surgimento de um polo alternativo de poder capaz de questionar sua hegemonia no hemisfério ocidental.[11]

Em síntese, esta seção destacou que o mundo vem atravessando uma imensa transformação geopolítica e econômica. Nesses momentos, ampliam-se os espaços para Estados e regiões perifé-

[11] Em um discurso pronunciado na comissão de assuntos exteriores da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, em abril de 2013, o Secretário de Estado John Kerry utilizou a expressão "quintal" em referência à América Latina (Falconí, 2014).

ricas conquistarem posições dentro da hierarquia internacional de poder e riqueza. Ademais, essas mudanças aumentam a pressão competitiva do sistema mundial e o interesse das grandes potências pelos recursos naturais dos países emergentes. Nesse contexto, a América do Sul tornou-se uma área de interesse estratégico, que desperta os interesses de chineses e norte-americanos. Por suas dimensões, o Brasil pode exercer um papel central na consolidação de um novo bloco regional capaz de projetar geopoliticamente o território. No entanto, a criação de um polo na América do Sul contraria os interesses de Washington. Assim, a consolidação de um projeto sul-americano autonômico requer a existência de coalizões políticas capazes de aproveitar as oportunidades e superar os obstáculos que surgirão no horizonte.

3.2 A política externa brasileira para a América do Sul e os diferentes projetos de regionalismo na região

Nos últimos trinta anos, a política externa brasileira tem procurado construir, com diferentes ênfases e sentidos, um espaço sul-americano integrado. Nesse período, os governos brasileiros buscaram romper com o padrão histórico de desunião, fragmentação e rivalidades entre os países da região. A partir dos anos 1960, ocorreram as primeiras tentativas de integração latino-americana. Com a redemocratização, houve uma aproximação com a Argentina, visando a uma integração econômica mais profunda, que resultaria no Mercosul. Nos anos 1990, o continente atravessou uma fase de homogeneização dos modelos econômicos e de integração, com a hegemonia das ideias neoliberais, a adoção do regionalismo aberto e as negociações para criação da Alca, principal projeto hemisférico dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Na década seguinte, a ascensão dos governos progressistas criou um contexto regional marcado pela diversidade. Muitos países adotaram políticas econômicas heterodoxas e políticas externas autônomas em relação aos Estados

Unidos, contribuindo para o advento de um novo regionalismo com forte conteúdo político. O Brasil teve atuação decisiva na criação de organismos como a Unasul, que é o principal expoente do regionalismo pós-liberal. Ao longo desta seção, procurar-se-á analisar a política externa brasileira para a América do Sul, a histórica oposição norte-americana à construção de um bloco de poder sul-americano e as diferenças entre os regionalismos latino-americanos.

Desde os processos de independência, o Brasil possui características políticas, culturais e territoriais que o distingue dos demais países hispano-americanos. O país foi capital do Império português e adotou um regime monárquico em meio a vizinhos republicanos. A sociedade e a cultura brasileiras foram conformadas como variantes da versão lusitana, enriquecidas pelas contribuições dos indígenas e dos negros. Segundo Darcy Ribeiro (1995), conquanto diferenciados em suas matrizes raciais e culturais, os brasileiros se sabem, se sentem e se comportam como uma só gente. Trata-se de uma entidade nacional que fala uma mesma língua, diferenciada apenas por sotaques regionais, menos remarcados do que os dialetos de Portugal. Ao contrário da Espanha – na Europa – ou da Guatemala – na América –, por exemplo, que são sociedades multiétnicas regidas por Estados unitários e, por isso mesmo, marcadas por conflitos interétnicos, os brasileiros se integram em uma única etnia nacional, constituindo um só povo incorporado em uma nação unificada, em um Estado uniétnico.[12] A única exceção são as múl-

[12] Nas Américas, Ribeiro (1995) classificou três conjuntos de povos: testemunhos, transplantados e novos. Os primeiros, encontrados no México, na Guatemala e no altiplano andino, são formados por povos oriundos de altas civilizações que vivem o drama de sua dualidade cultural e o desafio de sua fusão em uma nova civilização. Já os povos transplantados reproduzem, nas Américas, os tipos humanos e a paisagem europeia. Além dos Estados Unidos e do Canadá, são transplantados os povos da Argentina e do Uruguai. Esses países receberam 4 milhões de imigrantes europeus sobre uma população de 1 milhão, soterrando a velha formação hispano-índia. Em contraste com esses dois blocos, estão os povos novos, encontrados em países onde houve uma síntese entre africanos, europeus e indígenas, como ocorreu no Brasil. Os povos novos são um novo gênero humano, mestiço na carne e no espírito. Nas

tiplas microetnias tribais que não podem afetar a macroetnia em que estão contidas. Ademais, as elites brasileiras lograram manter a unidade territorial. Nesse sentido, é grande o contraste entre o bloco unitário resultante da América portuguesa e o mosaico de quadros nacionais diversos a que deu lugar a América hispânica. O resultado é que o Brasil possui uma área geográfica de 8.500.000 de km^2, que corresponde a 48% da área total da América do Sul, e faz fronteira com dez países, totalizando mais de 15.000 km de extensão (Guimarães, 2006; Ribeiro, 1995).

Em decorrência das diferenças entre o Brasil e os vizinhos, o conceito de América Latina não se aplicou inicialmente ao país, e surgiu com dois significados distintos. Sob o poder de Napoleão III, *Amérique Latine* estava associada à doutrina do pan-latinismo, que sustentava a ideia de unidade de todos os povos de raça latina. Para seus ideólogos, a França estaria na vanguarda da raça latina, devendo liderar as demais nações a reconquistar o papel de proeminência perdido para os povos anglo-saxões e germânicos. Essas ideias acabaram justificando a intervenção no México, em 1861, quando tropas francesas estabeleceram um breve governo monárquico e colocaram Maximiliano, da Casa Habsburgo, no poder. Pouco antes, porém, em 1856, o conceito de América Latina havia sido formulado em língua espanhola pelo intelectual colombiano José Maria Torres de Caicedo. Apesar da fragmentação das repúblicas do continente, alguns intelectuais, influenciados pelo ideário de Simón Bolívar, sustentavam a ideia de uma identidade hispano-americana comum. Eles acreditavam que a "América Latina" era fundamentalmente diferente dos Estados Unidos, "a outra América". Ademais, esses intelectuais achavam que os norte-americanos só poderiam cumprir seu Destino Manifesto avançando sobre a região. Por fim, deve-se destacar que nenhum dos dois sentidos do conceito incluía o Brasil,

palavras de Ribeiro (1995), trata-se de "[...] uma nova romanidade, uma romanidade tardia mas melhor, porque lavada em sangue índio e sangue negro".

pois "América Latina" era simplesmente outro nome para "América Espanhola" (Bethell, 2010; Feres Júnior, 2005).[13]

Apesar das diferenças identitárias, a importância da política externa brasileira para a América do Sul era percebida com clareza ao tempo do Império. As fronteiras do Estado eram ainda indefinidas e os interesses geopolíticos do Brasil se concentravam na região do Prata. De certa forma, a história da centralização do poder e da criação dos Estados nacionais na América do Sul, em especial na região geopolítica do Cone Sul e na região geoeconômica da Bacia do Prata, possui similitudes com o processo ocorrido na Europa. Dentro desse território relativamente contínuo, as guerras de independência e as guerras civis, que se sucederam entre a primeira metade do século XIX e o fim da Guerra do Paraguai (1864-70), geraram efeitos análogos àqueles produzidos nos países europeus. Após o período de conflitos e de definição de fronteiras, as rivalidades geopolíticas entre Brasil e Argentina iriam se prolongar até a segunda metade do século XX (Fiori, 2014b; Guimarães, 2006; Moniz Bandeira, 2010b).

Entre 1870 e 1930, a Argentina liderou o primeiro milagre econômico regional, tornando-se a nação sul-americana mais rica. Em 1914, o país era um dos sete mais ricos do mundo, com uma renda *per capita* duas vezes maior que a da Itália e 1/3 maior que a da França. Na ocasião, a estratégia geopolítica argentina visava a superar o Brasil nas disputas do Cone Sul e a impor sua hegemonia dentro do território do antigo vice-reinado do Prata. Após 1930, com o declínio da Inglaterra, que tinha uma economia complementar à da Argentina e era a principal aliada do país, as elites dirigentes argentinas perde-

[13] A obra de Spykman (1942) contém uma visão de duas Américas opostas e distintas. Segundo ele, as terras ao sul do Rio Grande constituíam um mundo diferente do Canadá e dos Estados Unidos. Portanto, seria algo desafortunado que as partes de fala inglesa e latina do continente fossem chamadas de América, evocando similitudes entre as duas partes que de fato não existiam. Apesar de coexistirem no mesmo hemisfério, os anglo-saxões e os latinos representariam dois mundos completamente diferentes.

ram sua coesão e não conseguiram reajustar seu projeto estratégico e econômico à hegemonia dos Estados Unidos (Dosman, 2011).

Na mesma época, o Brasil iniciava um prolongado período de crescimento que duraria até os anos 1980, quando passou a se singularizar pela diversificação da sua matriz econômica e pelo fortalecimento do seu Estado. Embora visasse ao próprio desenvolvimento, o país acabou reestabelecendo, um século depois, por meios diplomáticos e econômicos, a hegemonia que mantivera na Bacia do Prata até 1876, quando foi superado pela Argentina. Com o aumento da disparidade estratégica, rompia-se, em favor do Brasil, o equilíbrio de poder na América do Sul. O Brasil não apenas incorporava a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai ao seu *hinterland* comercial, como se projetava como uma potência regional (Fiori, 2014b; Moniz Bandeira, 2010a).

A "americanização" das relações exteriores brasileiras somente ocorreu com a República. Essa "americanização" tinha entre seus objetivos desfazer a percepção de que o Brasil era o "diferente" da América, em função das suas instituições monárquicas e do que isso significava em termo de ligações políticas e econômicas com a Europa. Nos primeiros anos de governos republicanos, a diplomacia brasileira atuou tendo em conta dois cenários: um sistema americano, liderado pelos Estados Unidos; e um subsistema sul-americano, no qual o país dispunha de uma autonomia relativa. Desse modo, o Brasil resguardava a América do Sul como sua esfera de influência e abstinha-se de qualquer envolvimento na América do Norte, Central e Caribe, por constituírem uma área de hegemonia norte-americana (Lafer, 2004; Moniz Bandeira, 2010a; Santos, 2005).

Uma das preocupações centrais da política externa dos Estados Unidos sempre foi evitar o surgimento de uma América do Sul integrada, com identidade própria, capaz de se contrapor à tradicional política estadunidense de balcanização do subcontinente. Os Estados Unidos estavam conscientes de que a América do Sul gozava de uma relativa autonomia que não era compartilhada pelos

países centro-americanos e caribenhos. Ademais, os estadunidenses sabiam que os grandes Estados sul-americanos – Argentina, Brasil e Chile – poderiam contrabalançar seu poderio por meio de ações concertadas e de relações diplomáticas com potências de fora da região. Por isso, o Departamento de Estado procura dificultar o processo de integração, fomentando disputas internas, e busca minar iniciativas regionais que não servem aos seus desígnios. Daí a estratégia de manter afastados um do outro Brasil e Argentina, de estimular sentimentos de rivalidade e de acenar com alianças privilegiadas com cada país alternadamente, objetivando impedir a união de ambos na defesa e na promoção de seus interesses (Botelho, 2013; Guimarães, 2006; Moniz Bandeira, 2010a; Spykman, 1942).

No início do século XX, o Barão de Rio Branco propôs o Tratado do ABC, envolvendo Argentina, Brasil e Chile. Assinado em 1915 sem o caráter de aliança como pretendera Rio Branco, o tratado desagradou aos Estados Unidos porque poderia resultar na formação de um bloco no Cone Sul. No primeiro governo Vargas (1930-45), houve outra tentativa de aproximação entre Brasil e Argentina com o intuito de criar uma união aduaneira aberta à adesão dos países limítrofes. A decisão brasileira de entrar na Segunda Guerra Mundial reverteu a parceria, aproximou o Brasil dos Estados Unidos e renovou a rivalidade entre os dois países sul-americanos. Nos anos 1950, o governo de Juan Domingo Perón (1946-55) retomou a ideia do Pacto ABC. Apesar de simpatizar com a proposta, Vargas enfrentava uma grave crise em seu segundo mandato (1951-54), o que acabou comprometendo a iniciativa (Dosman, 2011; Moniz Bandeira, 2010a; Santos, 2005).

Em relação à última tentativa de retomada do Pacto ABC, houve um episódio envolvendo um suposto discurso atribuído a Perón em uma entrevista concedida por João Neves da Fontoura, na qual o ex-chanceler procurava mostrar que tal fala era autêntica e exprimia a política internacional do governo peronista. Ao analisar os termos da entrevista, Hélio Jaguaribe (1954) observou

que eles admitiam previamente duas teses completamente improcedentes. Em relação à primeira, ao afirmar que toda a divisão das Américas havia de ser contra a "América", João Neves emprestava uma unidade e homogeneidade aos países americanos que nunca existiu. Jaguaribe destaca, assim, as diferenças entre as Américas inglesa e latina, acrescentando que nem todas as formas de pan-americanismo são convenientes aos países da região. A outra tese improcedente sustentava que todas as formas de estreitar os vínculos argentino-brasileiros implicaria prejuízo ao Brasil e favorecimento à Argentina. Para refutar tal ideia, Jaguaribe argumenta que o entrosamento entre esses países constitui uma etapa inicial da integração latino-americana, ou, pelo menos, sul-americana. Apesar do caráter provocativo da entrevista, a oposição udenista e a grande imprensa endossaram as palavras do ex-chanceler e clamaram pela decretação do *impeachment* de Vargas. Esses fatos remetem aos dias atuais, em que a oposição de direita e os meios de comunicação criticam fortemente a política externa dos governos do PT.

A contribuição decisiva para a afirmação da identidade latino-americana ocorreu com a criação da CEPAL e as ideias originais formuladas durante sua primeira década, entre 1947-59, por uma equipe de renomados intelectuais, como Raúl Prebisch e Celso Furtado. O pensamento cepalino, articulado tacitamente com a agenda Norte-Sul, foi determinante para a "latino-americanização" da política exterior brasileira, que seria reforçada pela PEI no início dos anos 1960. A partir de então, o processo de integração latino-americano tornou-se uma sucessão de tentativas, erros, avanços e recuos. Com a redemocratização, a identidade latino-americana foi inscrita na própria Constituição Federal de 1988 (Costa, 2010; Lima, 2013; Santos, 2005).

A primeira tentativa mais ambiciosa de institucionalizar a integração ocorreu com o lançamento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960. O Tratado de Montevidéu, que criou a associação, visava a constituir uma zona de livre comércio com

o objetivo de contornar o problema da dimensão dos mercados nacionais da região, conforme diagnóstico da CEPAL. Originalmente, integraram a Alalc os seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Entre 1961 e 1967, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela aderiram ao tratado. As contradições, por sua vez, entre países com diferentes graus de desenvolvimento e o crescente número de regimes militares condenaram a Alalc ao ocaso. Em 1969, porém, o surgimento do Pacto Andino foi uma resposta direta ao seu fracasso. Inicialmente, assinaram o Acordo de Cartagena – que criou a organização – Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Venezuela aderiu em 1973, e o Chile se retirou em 1976. Com uma proposta de integração mais ampla, o Pacto Andino objetivava constituir uma união aduaneira e foi responsável por criar algumas instituições comunitárias, como a Corporação Andina de Fomento (CAF). Nos anos 1990, após um período de crise, o Pacto Andino foi relançado como CAN. Outra iniciativa do período foi o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) de 1960, que, devido à ameaça representada pela Revolução Cubana, acabou recebendo maior apoio dos Estados Unidos do que a Alalc (Botelho, 2013; Furtado, 2007; Malamud, 2003; Simões, 2010).[14]

A posição do Brasil foi determinante para a criação da Aladi em 1980, que substituiu a Alalc. Com uma estrutura mais aberta do que sua antecessora, o novo organismo tinha como objetivo criar um mercado comum por meio de uma série de iniciativas multilaterais flexíveis e diferenciadas, segundo o nível de desenvolvimento de cada país. Como a região havia se tornado um importante mercado para a exportação de produtos manufaturados brasileiros, a Aladi aca-

[14] Os Estados Unidos acusaram a proposta de integração de Prebisch de violar as normas do GATT e de adotar um modelo de "regionalismo fechado" por altas tarifas que conduziriam a América Latina na direção de um protecionismo equivocado e antiempresarial. O GATT insistia que qualquer acordo comercial resultante de iniciativa da CEPAL deveria se chamar "área de livre comércio", em vez de "mercado comum". Apesar da defesa de Prebisch de um mercado comum latino-americano, a solução de compromisso foi a Alalc (Dosman, 2011).

bou contribuindo para reduzir a dependência do Brasil do mercado norte-americano. Até hoje, a Aladi funciona como uma espécie de depositária dos acordos bilaterais ou multilaterais na América Latina (Costa, 2010; Moniz Bandeira, 2010b; Simões, 2010).

Os experimentos de integração criados entre 1960 e 1980, embora não tenham sido totalmente bem-sucedidos em função dos regimes militares e da adoção generalizada do modelo substitutivo de importações, apresentavam um forte etos anti-hegemônico ou, pelo menos, a aspiração de constituir um espaço político-econômico integrado na América Latina sem a presença dos Estados Unidos (Lima, 2013). O final do período desenvolvimentista, que coincidiu com a transição democrática, foi sucedido por uma década marcada por profunda crise econômica e social. Todavia, foi nesse contexto tumultuado que ocorreu uma nova aproximação entre Brasil e Argentina que resultaria na criação do Mercosul.

A cooperação entre Brasil e Argentina começou ainda no final do regime militar. Em 1979, os dois países, juntamente com o Paraguai, assinaram o Acordo de Cooperação para o aproveitamento hidrelétrico e a regulação do uso do rio Paraná, que autorizou a construção das usinas de Itaipu e Corpus. Em 1980, brasileiros e argentinos celebraram o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, colocando fim às tensões militares entre os dois países. Com a ascensão dos presidentes civis José Sarney e Raúl Alfonsín, a aproximação entre Brasil e Argentina ganhou novo impulso com a assinatura da Ata de Iguaçu, em 1985. Os dois líderes tinham consciência de que se tratava de um processo político e necessário à defesa dos interesses das duas nações em um sistema internacional cada vez mais agressivo e competitivo (Chaves, 2013; Costa, 2010; Guimarães, 2006; Martins, 2011).

O modelo de integração bilateral baseado no Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de 1986, e no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, previa a constituição de um espaço econômico comum por meio de um

programa gradual e equilibrado de abertura comercial e de criação de mecanismos de desenvolvimento industrial e tecnológico entre Brasil e Argentina (Guimarães, 2006; Moniz Bandeira, 2010a). No entanto, alterações profundas nos contextos nacional e internacional modificariam os rumos do processo de integração nos anos 1990.

Com a vitória de Fernando Collor e de Carlos Menem, as coalizões liberal-conservadoras adaptaram os objetivos do Tratado de 1988 às políticas de abertura econômica, visando a acelerar o ritmo da liberalização comercial. Em 1991, o Tratado de Assunção incorporou o Paraguai e o Uruguai ao eixo bilateral Brasil-Argentina, criando o Mercosul. O novo bloco abandonou os aspectos desenvolvimentistas e passou a funcionar como um esquema de redução automática de barreiras comerciais. Criou-se uma zona de livre comércio e reduziram-se os prazos para a formação da união aduaneira. O Mercosul, dessa forma, passou a funcionar como um modo de *lock in*, servindo para acelerar as políticas de ajuste estrutural em cada um dos sócios. Além disso, o Tratado de Assunção sequer mencionava o conceito de assimetria, limitando-se a estabelecer prazos de liberalização distintos para os países menores (Granja, 2011; Guimarães, 2006; Lima, 2013; Moniz Bandeira, 2010a).[15]

No plano internacional, a década de 1990 foi marcada pela prevalência da iniciativa política dos Estados Unidos e pela reafirmação de sua posição hegemônica no continente. Com o fim da Guerra Fria e o avanço do receituário neoliberal na América Latina, os processos de integração, portanto, convergiram sob a liderança norte-americana. O primeiro passo foi o acordo de livre comércio entre os Estados Unidos e o Canadá, logo estendido ao México, com a formação do Nafta. Em seguida, surgiu a proposta de integração hemisférica em torno da Alca, que permitiria aos Estados Unidos

[15] O tratamento das assimetrias intrabloco só passaria a ser um tema relevante com a ascensão dos governos progressistas de Lula e Kirchner. Em 2004, foi criado o Focem, um fundo que tem como principal objetivo a redução das assimetrias estruturais do Mercosul (Granja, 2011).

não apenas expandir seu domínio sobre os mercados sul-americanos, mas também alinhar os Estados do subcontinente às suas diretrizes políticas e ao modelo liberal de democracia (Lima, 2013; Moniz Bandeira, 2010a; Pecequilo, 2013).

O desenvolvimento do Mercosul não convinha aos propósitos políticos e econômicos dos Estados Unidos, visto que, apesar da grande assimetria, o Brasil era o único país em condições de rivalizar com a potência norte-americana. A propósito, o Brasil, desempenhando funções geopolíticas e geoeconômicas, e o Mercosul, como polo de gravitação, eram as únicas forças capazes de travar o avanço da Alca e de articular um projeto alternativo de integração (Moniz Bandeira, 2010a; Rocha Valencia e Morales Ruvalcaba, 2013). Ao analisar as negociações hemisféricas, Kissinger (2001) ressaltou que os Estados Unidos não tinham nenhum motivo para se opor ao Mercosul, desde que o bloco atuasse como um parceiro do Nafta no processo de criação da Alca. Em tais circunstâncias, a diplomacia brasileira deixou de buscar a integração de toda a América Latina e passou a enfatizar o conceito de América do Sul.

O processo de negociação da Alca e a adesão do México ao Nafta contribuíram decisivamente para a retomada do conceito de América do Sul, sobrepondo a geografia à ideia de latinidade. Ao retomar esse conceito, o Brasil tacitamente reconhecia que era incapaz de exercer qualquer influência significativa no conjunto da América Latina. Para alguns analistas, a ênfase no subcontinente sul-americano tem menos relação com uma suposta identidade regional do que com um cálculo instrumental baseado em considerações de poder e autonomia. A busca pela cooperação sul-americana está relacionada com o peso do tema da autonomia na ação externa brasileira. Nesse sentido, a região poderia tanto aumentar a capacidade nacional de enfrentar os desafios da globalização quanto funcionar como uma plataforma de projeção do poder do Brasil. Para outros críticos, questões identitárias e geopolíticas possuem maior importância. O conceito de América Latina seria genérico e

teria perdido sentido quando a política externa mexicana renunciou a qualquer expectativa autonomista. Ao circunscrever o processo de integração à América do Sul, o Brasil resgatou um conceito essencialmente geopolítico e geoestratégico, em virtude das características econômicas, políticas e culturais que distinguem a sub-região das demais áreas (Costa, 2010; Malamud, 2009; Martins, 2011; Moniz Bandeira, 2010b; Souza, 2009; Spektor, 2011; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014). Em conformidade com essa perspectiva, Samuel Pinheiro Guimarães (2000, p. 146) afirma que “a América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira”.

A partir do momento que a diplomacia brasileira passou a priorizar o conceito de América do Sul, a primeira iniciativa concreta de formar um bloco sub-regional foi a proposta da Alcsa durante o governo Itamar Franco. O objetivo da Alcsa era constituir um contrapeso ao Nafta, mediante a formação de um espaço econômico sul-americano que tinha como núcleo o Mercosul. Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a ideia da Alcsa foi progressivamente esquecida, abandonando-se o projeto sul-americano mais amplo. As difíceis negociações da Alca, a não reciprocidade dos países desenvolvidos em relação às demandas brasileiras e o lançamento do Plano Colômbia[16] fizeram com que a noção de América do Sul voltasse a ser um conceito-chave no final

[16] O Congresso dos Estados Unidos aprovou o Plano Colômbia em 2000, no final do governo Clinton (1993-2001). Criado juntamente com projetos de desenvolvimento econômico e social, o plano foi concebido segundo uma lógica militar e enquadrava o longo conflito colombiano exclusivamente em sua dimensão armada. A maior parte dos US$ 1,3 bilhão foi destinada à compra de material bélico pelo governo colombiano. No entanto, o Plano Colômbia não visava apenas a combater o narcotráfico e as guerrilhas. Na realidade, ele possuía nítidos objetivos políticos e estratégicos. Além de ricas jazidas de petróleo, existia, na Amazônia colombiana, cuja biodiversidade só era inferior à do Brasil, abundância de recursos hídricos e florestais, que atraíam investimentos estrangeiros e constituíam recursos estratégicos para os estadunidenses. Ademais, o plano encobria uma estratégia de guerra com vistas à instalação de uma rede de bases militares, como as de Manta, no Equador, Beatrix, em Aruba, e Hato, em Curaçao (Moniz Bandeira, 2010a).

do governo Fernando Henrique. Com as Reuniões Presidenciais de Brasília, em 2000, e de Guayaquil, em 2002, a diplomacia brasileira reafirmou seu interesse em construir um espaço sul-americano integrado. Nesses encontros, entretanto, ainda não estava presente uma visão política da América do Sul. Com o governo Lula, a região passou a ser apresentada como a maior prioridade da política externa brasileira. A visão autonomista de sua política exterior teve entre seus objetivos fortalecer os mecanismos de cooperação regional e articular um espaço econômico e político sul-americano. A concretização desse esforço de afirmação da autonomia regional viria com a criação da Unasul em 2008 (Moniz Bandeira, 2010a; Santos, 2005; Simões, 2010; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014).

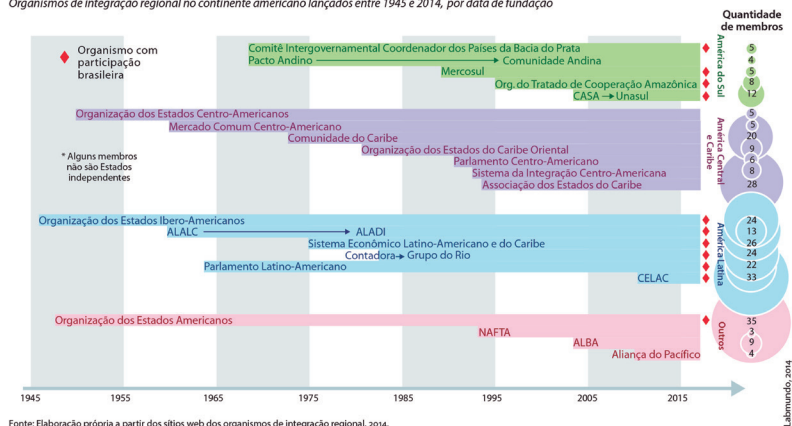
Nos anos 2000, a América Latina deixou para trás a homogeneização forçada da década anterior, quando a região teve de se submeter ao ajuste estrutural e às condicionalidades impostas pela crise da dívida externa. Os resultados negativos das políticas neoliberais, ao permitirem o avanço das forças de esquerda, contribuíram para reduzir a influência dos Estados Unidos na região. No início do novo milênio, os cenários homogeneizantes tiveram de ser revistos diante da crescente complexificação do subcontinente. Houve um reordenamento do espaço regional que resultou em diferentes modelos de integração, formatos de democracia e opções de política externa. A heterogeneidade das experiências nacionais levou a variações nas esferas política e econômica, sobretudo na América do Sul (Botelho, 2013; Lima, 2013).

Algumas mudanças no contexto mundial contribuíram para a emergência de um novo mapa geopolítico regional. A partir de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos passaram a priorizar o Oriente Médio como área de atuação estratégica. A chamada "guerra contra o terror" colocou a América do Sul em um teatro estratégico secundário e abriu espaço para atuações mais independentes por parte dos governos de Brasil e Venezuela. Ademais, o fracasso da Alca reforçou a irrelevância política do conceito de hemisfério ocidental

e acentuou a crise do sistema interamericano.[17] Isso resultou em um aumento da margem de manobra dos países da região, que colocaram em prática instrumentos próprios talhados para suas necessidades específicas. Iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP), a Celac e a Unasul constituem políticas regionais transformadoras. Essas organizações têm em comum o fato de partirem dos próprios países latino-americanos, inserindo-se no movimento mais geral visando uma ordem internacional multipolar, que procura articular um espaço político regional a partir do fortalecimento de mecanismos de cooperação (Ayerbe, 2014; Lima, 2013; Pecequilo, 2013; Serbin, 2009 e 2013).

A figura 3 mostra sinteticamente os diversos esquemas integrativos e as organizações regionais que surgiram nas Américas entre 1945 e 2014.

[17] O sistema interamericano tem como principais instituições a OEA e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), criados no pós-Segunda Guerra, no auge da hegemonia dos Estados Unidos na região. A Guerra das Malvinas, entre a Argentina e a Inglaterra em 1982, e a redemocratização latino-americana aceleraram a crise desse sistema regional, que ainda teria um momento de euforia com a proposta da Alca nos anos 1990. Nos últimos anos, a continuidade da abordagem hemisférica da política externa estadunidense perdeu consenso, quando despontaram análises vislumbrando um cenário pós-Doutrina Monroe, que priorizaria convergências sub-regionais ou bilaterais (Ayerbe, 2014; Lima, 2013; Pecequilo, 2013).

Figura 3 – Organismos de integração regional nas Américas, fundados entre 1945 e 2014

Fonte : Milani et al, 2014.

Antes de analisar as diferentes organizações surgidas nos últimos anos, é preciso tecer algumas observações acerca das particularidades dos processos de regionalização do subcontinente. Inicialmente, faz-se necessário ajustar as lentes conceituais à realidade da região e superar os modelos teleológicos de integração. A alegada experiência frustrada da integração latino-americana ou sul-americana decorre do fato de muitos especialistas adotarem o modelo idealizado e etapista europeu. No entanto, as duas regiões seguiram caminhos bastante diferentes, mostrando que as teorias orientadas para a UE são insuficientes para explicar a regionalização na América do Sul. Dessa maneira, a análise dos esquemas de integração requer a necessidade de perceber as ferramentas que podem ter sido úteis para o caso europeu, mas nem por isso são adequadas à compreensão do processo que ocorre ao Sul. Assim, conhecer as especificidades é o primeiro passo para uma teorização não abstrata, mas contextua-

lizada da integração sul-americana (Lima, 2013; Malamud, 2003; Observatório Político Sul-Americano, 2012; Sarti, 2011).[18]

No esforço analítico e prático de estabelecer as bases conceituais do regionalismo sul-americano, Maria Regina Soares de Lima (2013) reconhece que o primeiro passo é arquivar o argumento teleológico do modelo europeu e, em seguida, propõe a distinção entre processos de integração e de regionalização. De um lado, o conceito de integração implica redução ou eliminação de restrições à livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, além de envolver, em alguns casos, a delegação de soberania a uma autoridade supranacional. De outro, o regionalismo significa processos de cooperação em diversas áreas – política, econômica, energética, militar, técnica –, refletindo prioridades de política externa e destacando a dimensão geoestratégica. O regionalismo possui ainda objetivos menos ambiciosos, por ser uma dinâmica basicamente intergovernamental, envolvendo graus variados de coordenação de políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania. Além dessas diferenças, Ingrid Sarti (2011) tem razão quando afirma que a integração, o regionalismo e as relações internacionais de cooperação nunca são questões meramente técnicas, pois sempre estão sujeitas às determinações das disputas de poder e condicionadas às variações políticas representadas nos governos.

De uma concepção integracionista que privilegiava a questão comercial, os governos sul-americanos de centro-esquerda passaram a dar preferência a processos mais cooperativos. O caráter apolítico

[18] A integração no Cone Sul, seja no Mercosul ou na Unasul, destoa das teorias desenvolvidas por neofuncionalistas e liberal-intergovernamentalistas. Para os primeiros, a integração possui um mecanismo central de transbordamento (*spill over*) voltado à atenuação do poder nacional, direcionado ao favorecimento da supranacionalidade. O processo se inicia com temas comerciais até atingir a integração política. Para os intergovernamentalistas, a condição necessária para a integração é a interdependência econômica. A integração resulta da combinação dos interesses nacionais, ou seja, do cálculo dos Estados e de sua capacidade de atender os diferentes atores sociais (Botelho, 2013; Malamud, 2003; Saraiva, 2010; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014).

dos velhos mecanismos foi substituído por uma repolitização da agenda, deslocando a ênfase de temas comerciais e econômicos para assuntos políticos. O novo regionalismo, como processo dinâmico e não estático, reconhece a importância do comércio, mas vai além dessa dimensão. Trata-se de um fenômeno alternativo à integração comercial tradicional, pois agrega fatores estratégicos, como segurança, solução de conflitos, defesa dos direitos humanos, vigência da democracia, desenvolvimento socioeconômico integral e equitativo, proteção do meio ambiente e integração física e energética. Assim, os governos sul-americanos vêm propondo modelos de regionalismo que pretendem alterar o paradigma de integração econômico tradicional, de caráter assimétrico e insuficiente. Apesar de recente, a Unasul tem sido o mais representativo expoente do novo regionalismo (Carrión Mena, 2013; Saraiva, 2010; Serbin, 2013).

Diante da sobreposição dos esquemas integrativos, alguns críticos consideram que a América Latina está condenada a reinventar siglas periodicamente, evitando assim entrar nos terrenos mais conflitivos que giram em torno do aprofundamento dos mecanismos existentes. Todavia, esses especialistas parecem esquecer que a supranacionalidade da UE tem sido apontada como um dos fatores responsáveis por apagar os últimos vestígios do pacto social que esteve na origem do projeto europeu. Além disso, para o Brasil, a lógica da intergovernabilidade, na medida em que resguarda a autonomia nacional, permite que o Estado brasileiro mantenha mais capacidade de intervenção nos diferentes processos de integração (Sarti, 2011; Solanas, 2011; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014).

Uma das principais características do atual reordenamento do espaço regional é a heterogeneidade dos diversos regionalismos, que são marcados pela não convergência dos regimes comerciais e pela pluralidade das ideologias. Nos últimos anos, observou-se um relativo deslocamento da América do Sul como subsistema de crescente relevância por suas políticas domésticas e externas de alto perfil, em comparação com as Américas do Norte e Central, que

mantiveram uma relação de verticalidade com os Estados Unidos. Por um lado, há alianças mais ou menos incondicionais entre o Norte e o Sul, expressas pelos tratados de livre comércio, pelo Nafta e pela Aliança do Pacífico. Por outro, novas configurações Sul-Sul questionam, com diferentes graus, as assimetrias econômicas e políticas do sistema internacional. Entre as organizações que adotam um regionalismo pós-liberal, destacam-se a Alba, a Celac e a Unasul (Lima, 2013; Pecequilo, 2013; Preciado, 2008). Em seguida, serão analisados os diferentes esquemas de regionalismo, enfatizando suas implicações políticas e econômicas.

Com o fracasso da Alca, houve uma proliferação de acordos bilaterais de livre comércio, gerando um ambiente adverso para projetos de integração regional ou sub-regional. Muitos analistas advertem que os tratados de livre comércio reduzem a margem de manobra dos países, impedindo o uso de instrumentos e políticas que poderiam ser utilizadas para seu desenvolvimento. Esses acordos avançam em temas como liberalização de investimentos, compras governamentais, desregulamentação da saúde, da educação e do mercado de trabalho, além do fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual. Nos últimos anos, os Estados Unidos firmaram acordos com vários países latino-americanos, consolidando o equivalente a uma nova Alca e cercando o Mercosul e a CAN. No seu entorno imediato, surgiu o Tratado de Livre Comércio entre República Dominicana, América Central e Estados Unidos (CAFTA-DR), que entrou em vigor entre 2006 e 2012. No âmbito sul-americano, foram firmados acordos de livre comércio com o Chile, o Peru e a Colômbia. Nos dois últimos casos, os tratados causaram prejuízos imediatos e irreversíveis à CAN, levando a Venezuela a deixar a organização. Em seguida, Bolívia e Equador sinalizaram que gostariam de aderir ao Mercosul, o que exigiria que ambos renunciassem previamente sua vinculação à CAN. Além disso, os norte-americanos ameaçaram assinar um tratado de livre comércio com o Uruguai, que, caso efetivado, significaria um duro golpe para o Mercosul.

Assim, observa-se que o objetivo político dos Estados Unidos com esses acordos é dificultar as iniciativas sub-regionais de integração na América do Sul (Botelho, 2013; Fairlie, 2012; Preciado, 2008; Sosa, 2013; Souza, 2009).

Desde que integrou o Nafta, o México tem sido absolutamente fiel ao livre cambismo, cujos desdobramentos recentes incluem sua adesão à Aliança do Pacífico e ao TPP. A inflexão do México, que já teve uma política externa autônoma e ativista, limitou suas estratégias de diversificação, reduziu sua influência tradicional e distanciou o país da América Latina. Em balanço dos vinte anos do Nafta, Jorge Castañeda (2014) conclui que o acordo praticamente não cumpriu suas promessas de crescimento econômico, criação de empregos, aumento da produtividade, incremento salarial e redução da imigração. Nesse período, a renda *per capita* mexicana mal dobrou, enquanto países como Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai tiveram resultado superior. Segundo José Luis Fiori (2014b), entre 2003 e 2012, o crescimento médio anual do PIB brasileiro foi de 3,5% e o do mexicano de 2,6%, enquanto a participação dos salários na renda chegou a 45%, no Brasil, e a 29%, no México. Desse modo, o resultado do modelo mexicano mostrou-se pior do que o de outros países que não tinham ou demoraram a assinar acordos de livre comércio com os Estados Unidos.

A Declaração de Lima, em 29 de abril de 2011, e o Acordo Marco de Antofagasta, em 6 de junho de 2012, deram origem à Aliança do Pacífico, que tem, como fundadores, Chile, Colômbia, Peru e México. As economias desses países estão entre as mais abertas da região e possuem tratados de livre comércio com os Estados Unidos. A Aliança adota um modelo de regionalismo liberal que privilegia temas econômicos e comerciais, e seu objetivo é facilitar a convergência e a consulta mútua entre seus membros para garantir a livre circulação de todos os fatores produtivos: bens, capital, serviços e mão de obra. Ademais, pretende criar sinergias com o dinâmico mercado da Ásia-Pacífico. Em relação ao fluxo de capitais, foi criado o Mercado

Integrado Latino-Americano (Mila), que almeja integrar as bolsas de seus países e se tornar o maior mercado de valores da América Latina, atraindo principalmente empresas ligadas à produção de *commodities* e ao setor financeiro. Todavia, observa-se uma baixa complementariedade econômica entre seus membros e uma pauta exportadora concentrada em produtos primários, o que pode comprometer as ambições do novo organismo. Assim, pode-se dizer que a Aliança do Pacífico tem mais importância ideológica do que econômica dentro da América do Sul, e seria quase insignificante politicamente se não integrasse uma pequena parcela do projeto norte-americano de criar a TPP (Cabral, 2013; Chaves, 2013; Fiori, 2014b; Muñoz, 2012).

Apesar de suas bases econômicas, alguns analistas consideram que a Aliança do Pacífico esconde interesses geopolíticos e possui a intenção de fazer frente ao regionalismo pós-liberal. O bloco seria ao mesmo tempo uma ponte para o Nafta e um contraponto à Alba, ao Mercosul e ao Brasil. Entre as repercussões geopolíticas da Aliança do Pacífico, destacam-se o reforço da presença estadunidense na América do Sul por intermédio do México e a diminuição do protagonismo de Brasil e Venezuela. Adicionalmente, o acordo poderia servir de instrumento para apoiar aliados norte-americanos como o Chile e a Colômbia. Setores do *establishment* estadunidense consideram a Aliança do Pacífico mais pragmática e menos ideológica do que a "ameaça bolivariana" representada pela Alba. Em relação ao Mercosul, a presença de Paraguai e Uruguai entre os membros observadores da organização indica seu potencial de clivagem e fragmentação. Ademais, a Aliança do Pacífico coloca pressão no Brasil para superar os entraves do Mercosul. Assim, vislumbra-se uma tendência à bifurcação da América Latina em dois eixos: o do Pacífico, que retoma a agenda de livre comércio e adota políticas externas alinhadas aos Estados Unidos; e o do Atlântico, com modelos econômicos mais intervencionistas e políticas exteriores autônomas (Ayerbe, 2014; Cabral, 2013; Chaves, 2013; Falconí, 2014; Lima, 2013; Muñoz, 2012; Rodriguez, 2014; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014).

A Alba é uma iniciativa do ex-presidente venezuelano Hugo Chávez e foi lançada em contraposição à Alca, em 2004. Pertencem à organização Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela. A Alba tem caráter prioritariamente político e propõe desenvolver uma integração solidária, buscando o bem-estar dos povos e a defesa do comércio justo e do desenvolvimento sustentável. A identidade da organização baseia-se na afinidade ideológica entre seus membros. Ao estruturar um eixo político-ideológico, a Alba representa um projeto claramente anti-hegemônico e anti-imperialista. Trata-se de uma proposta conflitante com a Aliança do Pacífico, mas que é transversal à Unasul. De fato, a Alba pode existir paralelamente à Unasul, pois cumpre funções diferentes e, ao mesmo tempo, complementares. Ao servir de plataforma para o protagonismo venezuelano, permite à Unasul seguir com seu ritmo gradual e sua busca pelo consenso na região (Botelho, 2013; Carrión Mena, 2013; Preciado, 2008; Saraiva, 2010).

Em 2011, a criação da Celac constituiu um passo importante na busca de maior integração da região para enfrentar problemas comuns. O objetivo é servir como espaço de consulta e concerto político da América Latina, estabelecendo uma interlocução mais equilibrada com os Estados Unidos. A organização é resultado da convergência gradual entre o Grupo do Rio[19] e a Cúpula América Latina-Caribe. Alguns analistas consideram que o novo organismo poderia eventualmente substituir a OEA, enquanto outros acham que a OEA continuará sendo importante para tratar de temas que envolvam todos os países das Américas, incluindo o Canadá e os Estados Unidos, ausentes da Celac. Assim, a formação da Celac, que

[19] O Grupo do Rio foi criado em 1986 como mecanismo permanente de consulta e de concertação política na América Latina e no Caribe. O fórum surgiu a partir da fusão entre o Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela) e o Grupo de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), que buscavam uma solução negociada e pacífica para a crise centro-americana dos anos 1980. Por ser um mecanismo político exclusivamente latino-americano, o Grupo do Rio foi poucas vezes objeto da atenção de estudiosos da integração (Moura, 1990; Saraiva, 2010).

contou com decisivo apoio brasileiro e venezuelano, é uma tentativa de ampliar os limites da cooperação regional para além da América do Sul, contribuindo para recriar a ideia de América Latina em um contexto de crescente heterogeneidade (Borda, 2012; Lima, 2013; Martins, 2011; Simões, 2010; Sosa, 2013).

A Unasul tem um perfil diferente das outras iniciativas e se aproxima mais de um instrumento de governança regional do que dos padrões clássicos de integração. Além disso, percorreu o caminho inverso ao de blocos que somente adquiriram uma dimensão política após consolidarem a comercial. Trata-se de um espaço multilateral de coordenação e cooperação política interestatal que difere dos esquemas de integração convencionais. Nesse sentido, a organização representa a vertente política do novo regionalismo, que absorve demandas econômicas, mas que ultrapassa essa esfera. Todavia, a incipiência de sua atuação em matéria comercial não significa a inexistência de uma dimensão econômica própria. Ao contrário, na Unasul, os objetivos econômicos estão diretamente ligados às iniciativas políticas, voltadas para o incremento da autonomia e da estabilidade institucional de seus membros. Por não ser um regime comercial, a Unasul não compete nem pretende substituir nenhum dos regimes existentes, mas permite que os diferentes países possam cooperar em diversos campos: energético, militar, social, logístico e de infraestrutura. Dessa forma, ela atua como mecanismo de construção de consensos, acomodando distintas visões sobre integração (Amorim, 2009; Borda, 2012; Lima, 2013; Meunier e Medeiros, 2013; Nafalski, 2011; Saraiva, 2010).

No interior da Unasul, coexistem a Alba, o Mercosul e a Aliança do Pacífico. Enquanto os agrupamentos bolivariano e Atlântico são partidários de um projeto de desenvolvimento crítico ao liberalismo e mais voltado para a integração endógena sul-americana, o eixo do Pacífico possui uma nítida coloração neoliberal e está orientado ao mercado mundial. Essa diversidade é parte integrante do contexto heterogêneo no qual foi criada a Unasul.

A fim de acomodar a pluralidade ideológica do subcontinente, o discurso geopolítico dessa União não recorre ao enfoque anti-hegemônico da Alba, nem à complacência da Aliança do Pacífico, mas enfatiza a autonomia política regional e a necessidade de projetar geopoliticamente a América do Sul. Nesse sentido, o convívio entre diferentes visões da integração, que em muitos casos se sobrepõem, ressalta a importância de se pensar na possibilidade de múltiplos níveis de regionalismo. Ademais, deve-se destacar que a política externa brasileira tem atuado visando a construir um consenso entre os países vizinhos, procurando superar crises regionais e buscando ocupar um papel central no âmbito da Unasul (Preciado, 2008; Saraiva, 2010; Sosa, 2013).

Em resumo, nesta seção observou-se o longo percurso do Brasil e dos países sul-americanos em busca da superação de suas rivalidades e da criação de mecanismos de integração regional. No século XX, o Brasil procurou articular um eixo no Cone Sul, mas as primeiras tentativas de construir um espaço latino-americano integrado só surgiram a partir da década de 1960. Com a redemocratização, a aproximação entre Brasil e Argentina resultou na criação do Mercosul. Nos anos 1990, os governos da América Latina convergiram em torno das ideias neoliberais e da Alca. Com a vitória dos governos progressistas, os cenários homogeneizantes cederam lugar à heterogeneidade das formas de regionalismo. A tratativa entre os países sul-americanos visando a criar um bloco regional conta com decisiva participação brasileira e é percebida com desconfiança pela política externa estadunidense. Entre as novas organizações, destaca-se a Unasul, que possui uma nítida dimensão política. Na atual conjuntura, cabe ao Brasil desenvolver uma estratégia política e econômica que possibilite a articulação desse bloco sul-americano, desde que ele seja articulado em termos não hegemônicos e leve em consideração as assimetrias existentes no subcontinente. No início do século XXI, os objetivos estratégicos brasileiros tornaram-se entrelaçados com a cooperação na América do Sul, destacando-se a

necessidade de consolidar uma polaridade sul-americana autônoma no sistema internacional.

3.3 Unasul: um projeto político para a região

A Unasul representa uma tentativa inédita de articulação política de todos os países da América do Sul. A ênfase na dimensão política está relacionada com a necessidade de afirmação da autonomia, objetivo presente em diversos momentos históricos dos países sul-americanos. A fim de compreender o ineditismo representado pela Unasul, esta seção analisará seu processo de formação, incluindo os principais fatos e documentos que contribuíram para que ela fosse criada. Serão analisadas as etapas que antecederam a constituição da Unasul, sua estrutura institucional e o papel desempenhado por Brasil e Venezuela na consolidação do bloco. Destacar-se-ão as diferentes visões que os países sul-americanos têm dessa União, além das relações que a envolvem e os demais processos integrativos. Ademais, será realizado um breve balanço da atuação da Unasul na região.

A criação da Unasul constitui um dos fatos mais importantes na história do processo de integração da América Latina. No passado, houve tentativas de cooperação ou integração nos planos pan-americano, hispano-americano, latino-americano e sub-regional. Todavia, antes da Unasul, os países da região nunca tinham assinado um tratado ou instrumento jurídico de caráter tão amplo, envolvendo os doze países da América do Sul. Assim, o advento da Unasul significou deixar para trás as sub-regiões ou microssistemas regionais e passar à construção de um macrossistema regional (Amorim, 2009; Botelho, 2013; Rocha Valencia e Morales Ruvalcaba, 2013).

O primeiro passo do Brasil visando a integrar a América do Sul ocorreu com a Alcsa, em 1993, durante a primeira passagem de Celso Amorim à frente do Itamaraty. Devido às pressões dos Estados Unidos, que estavam lançando o Nafta e iniciando as negociações da Alca, a proposta da Alcsa foi abandonada no primeiro mandato de

Fernando Henrique. Nos anos 1990, a estratégia brasileira objetivava a ampliação do Mercosul e tinha um viés estratégico-energético que incluía projetos de canalização do gás natural de Argentina e Bolívia. A implementação dessa política foi iniciada em 1996, com a celebração dos Acordos de Complementação Econômica (ACE) 35 e 36 no âmbito da Aladi, envolvendo, respectivamente, os eixos Mercosul-Chile e Mercosul-Bolívia. Outro passo importante foi a assinatura do Acordo Marco para criar uma zona de livre comércio entre Mercosul e CAN, em 1998. A ampliação do bloco mercosulino teve continuidade no governo Lula, com a associação do Peru, por meio do ACE-58, e da Colômbia, do Equador e da Venezuela, pelo ACE-59. Assim, o processo que levaria à criação da Unasul estava estruturado nos eixos Brasil-Argentina e Mercosul-CAN (Botelho, 2013; Costa, 2010; Martins, 2011; Rocha Valencia e Morales Ruvalcaba, 2013).

Na América Latina, até começarem as reuniões de presidentes sul-americanos, o encontro de cúpula presidencial mais importante ocorria no âmbito do Grupo do Rio. Em entrevista concedida na sede da Unasul, Diego Cardona (2014), chefe de gabinete da Secretaria Geral da organização, afirmou que muitas regras do Grupo do Rio foram incorporadas pela Unasul, como a regra do consenso e a da periodicidade das reuniões presidenciais e de chanceleres. Isso porque, segundo Cardona, alguns diplomatas que atuavam no Grupo do Rio participaram das negociações do Tratado Constitutivo da Unasul.

Com os encontros presidenciais, foi inaugurado um espaço político de diálogo autônomo e específico, envolvendo, além do Mercosul e da CAN, o Chile, a Guiana e o Suriname. Se o discurso empresarial costumava salientar um Chile desenvolvido, diferente da região, e modelo para ela, sua inserção na Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN) e, posteriormente, na Unasul abriu novas possibilidades de relacionamento e de construção identitária para o país andino. Para a Guiana e o Suriname, que eram membros da

Comunidade do Caribe (Caricom) e haviam ficado de fora da Alcsa, o ingresso na Unasul representou a primeira oportunidade de um maior envolvimento político e econômico com os demais países da América do Sul (Meunier e Medeiros, 2013).

Na I Reunião de Presidentes da América do Sul, convocada por Fernando Henrique Cardoso em 2000, discutiu-se como organizar a convivência cooperativa e coordenada entre os Estados nos setores de comércio, infraestrutura, luta contra drogas ilícitas, informação e tecnologia. Na ocasião, a diplomacia brasileira ora enfatizava a necessidade de fortalecer o Mercosul por razões econômicas, estratégias e geográficas, ora como instrumento para contrabalançar as negociações da Alca. Apesar de não definir os objetivos políticos, o propósito econômico do encontro estava claro: criar uma área de livre comércio entre Mercosul e CAN. No entanto, a decisão mais importante foi a criação da IIRSA, visando à integração física do subcontinente. Em 2002, a II Reunião de Presidentes da América do Sul conferiu especial atenção à IIRSA e tratou a Alca de forma sucinta e sem manifestação de apoio (Botelho, 2013; Costa, 2010; Meunier e Medeiros, 2013; Rocha Valencia e Morales Ruvalcaba, 2013).

Em dezembro de 2004, foi realizada, na cidade de Cusco, a III Reunião de Presidentes da América do Sul, ocasião na qual foi redigido um documento, a Declaração de Cusco, que lançou a CSN, base da futura Unasul. A Declaração de Cusco (CSN, 2004) invoca os líderes da independência sul-americana – Bolívar, Sucre e San Martín – e faz referência à história e aos desafios comuns dos países da região. Há ainda menção a uma identidade sul-americana compartilhada, sustentada por valores comuns. A Declaração de Cusco aponta para a superação do âmbito comercial ao estabelecer entre os objetivos do novo bloco a concertação política e diplomática. Ao longo do texto, mais de uma vez o primeiro item destacado é o político, revelando que o objetivo da CSN não é apenas econômico, mas estratégico. Ademais, a Declaração de Cusco destaca que o desenvolvimento econômico deve passar pelo reconhecimento das assimetrias regionais e pela coesão

e inclusão social. Da mesma forma que a política externa brasileira de Lula colocou "a política à frente da economia no comportamento internacional do país", segundo expressão de Maria Regina Soares de Lima, o encontro de Cusco também passou a priorizar os aspectos políticos da integração da América do Sul (Botelho, 2013; CSN, 2004; Nafalski, 2011; Observatório Político Sul-Americano, 2014; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014).

A CSN consolidou-se em torno de três ideias centrais: a concertação e coordenação de políticas exteriores; a convergência entre Mercosul, CAN, Chile, Guiana e Suriname; e a integração física por meio da IIRSA. Entre 2005 e 2007, foram celebradas três cúpulas essenciais na definição dos contornos institucionais e dos objetivos do que se converteria em Unasul. Em 2005, a I Cúpula da CSN, realizada em Brasília, apresentou as primeiras ideias sobre a institucionalidade do novo organismo. Apesar de alguns avanços, essa reunião foi bastante tensa, pois, além da ausência de quatro países – Colômbia, Guiana, Suriname e Uruguai –, houve discordâncias entre Brasil, de um lado, e Argentina e Venezuela, do outro. O presidente Néstor Kirchner esteve no Brasil, mas não participou da cúpula. Antes, Kirchner já não havia comparecido ao lançamento da CSN, em 2004, por considerá-la um instrumento criado pelo Brasil para projetar seu próprio poder. Para Diego Cardona (2014), o governo argentino foi surpreendido pela proposta brasileira de lançar outro elemento aglutinador do processo integrativo – sendo contra a sua criação –, diferente do Mercosul, visto que priorizava o fortalecimento deste. Por fim, o presidente venezuelano Hugo Chávez inviabilizou a assinatura de uma declaração conjunta, pois divergia do Brasil em relação aos propósitos da CSN (Borda, 2012; Botelho, 2013; CSN, 2005; Martins, 2011; Nafalski, 2011).

Na II Cúpula da CSN, realizada em Cochabamba no final de 2006, foram definidos os princípios e os objetivos do novo modelo de integração. Logo no início, a Declaração de Cochabamba (CSN, 2006) ressalta que a construção da CSN deve envolver os âmbitos

político, social, cultural, econômico, financeiro, ambiental e de infraestrutura. Além de necessária para enfrentar os problemas sociais que afetam a região, a integração sul-americana é percebida como um passo decisivo para alcançar um mundo multipolar. A declaração destaca que a integração almejada deve ter uma identidade própria, pluralista, reconhecendo as distintas concepções políticas de cada país. Isso garantiu a participação de governos com posições ideológicas tão díspares como o colombiano e o venezuelano. O documento menciona que uma das premissas para a integração é a valorização da identidade sul-americana. Entre os objetivos da CSN, destacam-se a superação das assimetrias, a infraestrutura, a formação de uma cidadania sul-americana e a participação cidadã. No contexto desse encontro, foi realizada uma Cúpula Social pela Integração dos Povos, cujo documento final resultou no Manifesto de Cochabamba, que incluía críticas ao neoliberalismo, exigia a reestruturação da IIRSA e propunha uma visão alternativa da integração regional. Uma evidência da contribuição das organizações populares foi a iniciativa de mudar o nome de CSN para Unasul, mais tarde retomada por Hugo Chávez na Cúpula de Energia (CSN, 2006; Nafalski, 2011; Rocha Valencia, Morales Ruvalcaba, 2013; Serbin, 2013).[20]

O terceiro e último encontro antes da criação da Unasul ocorreu com a I Cúpula Energética Sul-Americana, realizada em Isla Margarita, na Venezuela, em abril de 2007. No encontro, os chefes de Estado decidiram que a CSN, ou Casa, passaria a se chamar Unasul. Essa mudança não foi uma simples troca de nome ou sucessão, pois significou a transformação de um fórum de concertação política em uma organização internacional. Ademais, foram tomadas outras

[20] Na CSN, a participação popular ocorria por meio de cúpulas sociais paralelas, realizadas antes da cúpula intergovernamental. No entanto, com a criação da Unasul em 2008, as cúpulas sociais preliminares deixaram de ser convocadas. Apesar de o tratado constitutivo da Unasul se referir à participação cidadã, não foram criados espaços institucionalizados para o exercício desta. Somente em 2012, surgiu, no âmbito da Unasul, um Foro de Participação Cidadã (Serbin, 2013).

medidas relevantes, como a instituição de uma Secretaria Geral com sede em Quito e a criação do Conselho Energético Sul-Americano (CES), que se tornou o primeiro conselho temático da nascente instituição. Assim, ao longo das três reuniões ocorridas, entre 2005 e 2007, foram estabelecidas as diretrizes centrais que possibilitaram a criação da Unasul (Botelho, 2013; Costa, 2010; Rocha Valencia e Morales Ruvalcaba, 2013).

No dia 23 de maio de 2008, foi celebrada em Brasília uma reunião extraordinária entre os líderes sul-americanos, resultando no Tratado Constitutivo da Unasul, que entraria em vigor no dia 11 de março de 2011, após alcançar o número necessário de ratificações. O preâmbulo do tratado faz referência à história compartilhada, aos líderes da independência e à construção de um futuro comum. O texto está inspirado pelas Declarações de Cusco, Brasília e Cochabamba, e destaca a determinação dos países signatários de construir uma identidade e cidadania sul-americanas, além de desenvolver um espaço regional integrado nas esferas política, econômica, social, ambiental, energética e de infraestrutura. Reafirma-se, com isso, o compromisso de combater a exclusão e as desigualdades sociais e de reduzir as assimetrias. Ademais, o tratado possui um claro viés geopolítico ao enfatizar que a integração é um passo decisivo para fortalecer o multilateralismo e construir um mundo multipolar. Desse modo, o cerne do novo bloco encontra-se na dimensão política e no seu intuito de afirmar a região como um polo essencial do sistema internacional (Botelho, 2013; Martins, 2011; Unasul, 2008).

Entre os objetivos gerais, previstos no artigo 2.º do tratado, destacam-se o diálogo político, as políticas sociais, o meio ambiente, a energia, a infraestrutura e o financiamento, deixando de lado o componente comercial. O artigo 3.º elenca os 21 objetivos específicos, que inclui itens que já vinham sendo mencionados desde as primeiras cúpulas presidenciais no início dos anos 2000. O conjunto desses objetivos constitui um discurso que se materializa em um documento de intenções e de direcionamento da integração regional, mas que

não forma propriamente uma agenda. Um olhar atento ao texto do tratado permite concluir que não há nenhuma cláusula específica sobre questões comerciais, nem alusão às modalidades habituais de integração de mercados – zona de livre comércio ou união aduaneira. Assim, a Unasul foi constituída como uma organização política "guarda-chuva", pois abriga em sua institucionalidade uma série de ações que, somadas, apontam para uma articulação política mínima entre todos os países da América do Sul (Borda, 2012; Botelho, 2013; Costa, 2010; Martins, 2011; Unasul, 2008).

Ao analisar os textos das declarações da CSN e do tratado constitutivo da Unasul, é possível constatar a presença de uma recorrente terminologia identitária. Segundo Isabel Meunier e Marcelo de Almeida Medeiros (2013), a remissão a símbolos históricos sugere a intenção de revestir instrumentos formais de elementos emocionais, o que indica a busca de uma fundamentação para o projeto integracionista desvinculada de cálculos utilitários. Nesse sentido, a amplitude dos objetivos da instituição reforça o desejo de superar a mera integração econômica. Além disso, os autores observam que o argumento identitário se coloca como instrumento para construir um elo entre passado, presente e futuro, uma espécie de ponte que se materializaria na Unasul.

A estrutura institucional da Unasul está prevista no artigo 4.º do Tratado Constitutivo e é formada pelos seguintes órgãos: Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, Conselho de Delegadas e Delegados e a Secretaria Geral. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado é a instância máxima e de condução política da Unasul. Entre suas competências, destacam-se: estabelecer as diretrizes políticas e o modo como serão implementadas as ações para o processo de integração; convocar reuniões setoriais e criar órgãos de âmbito ministerial; e deliberar sobre as propostas do Conselho de Ministros das Relações Exteriores. O órgão máximo se reúne anualmente, além das reuniões extraordinárias. Ademais,

conta com uma Presidência Pro Tempore (PPT) que tem, entre suas funções, organizar as reuniões das instâncias da Unasul, representar a organização em eventos internacionais, bem como assumir compromissos e assinar declarações com terceiras partes, desde que autorizada pelos órgãos competentes. A PPT é exercida rotativamente por cada um dos Estados em ordem alfabética durante o período de um ano (Botelho, 2013; Costa, 2010; Unasul, 2008).

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores é responsável por adotar resoluções para implementar as decisões da instância máxima. Entre suas atribuições, destacam-se: propor projetos e preparar as cúpulas de chefes de Estado; coordenar posições em temas cruciais ao processo integrativo; promover o diálogo político e a concertação sobre assuntos regionais e internacionais; deferir o orçamento anual da instituição; e avaliar os avanços dos objetivos da Unasul. O Conselho tem encontros a cada seis meses, além da possibilidade de reuniões extraordinárias (Botelho, 2013; Costa, 2010; Unasul, 2008).

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por um representante acreditado de cada Estado-membro e é encarregado de implementar, com o apoio da PPT e da Secretaria Geral, os acordos emanados dos órgãos superiores, preparar suas reuniões e elaborar projetos de decisão, resolução e regulamento, submetendo-os à consideração das instâncias superiores. Esse tem sido o órgão mais ativo da Unasul e é responsável por tentar compatibilizar as iniciativas da organização com outros processos de integração regional e sub-regional, além de constituir e coordenar os grupos de trabalho. O Conselho se reúne com periodicidade preferentemente bimestral (Botelho, 2013; Costa, 2010; Rocha Valencia e Morales Ruvalcaba, 2013; Unasul, 2008).

Por fim, a Secretaria Geral, sediada em Quito, é a instância responsável por executar os mandatos que lhe são conferidos pelos demais órgãos da Unasul e exercer sua representação por delegação expressa deles. Entre as principais instituições, é a única que possui

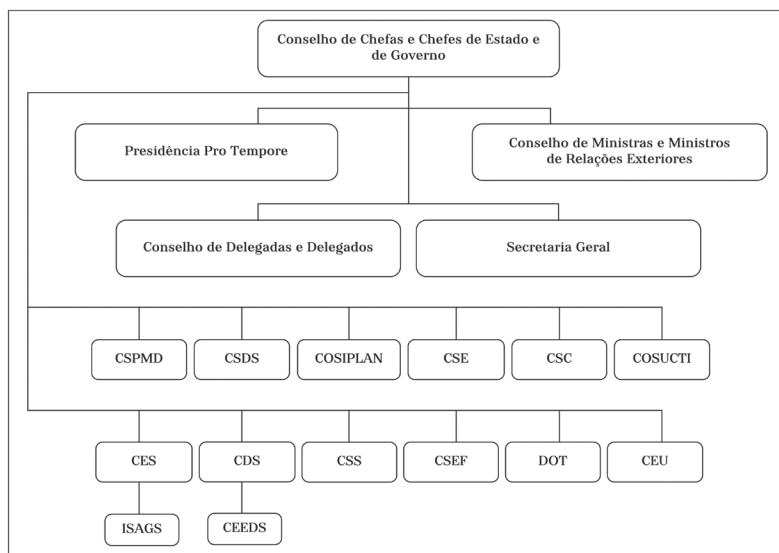
sede própria e um corpo de funcionários com dedicação exclusiva. A Secretaria Geral tem autonomia em relação aos Estados-membros e deve prestar contas unicamente à Unasul, uma vez que seus funcionários não solicitam nem recebem instruções de nenhum governo. O secretário geral é designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado para um mandato de dois anos, renovável uma única vez, e não pode ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade (Botelho, 2013; Costa, 2010; Rocha Valencia e Morales Ruvalcaba, 2013; Unasul, 2008).

A estrutura institucional da Unasul, que tem por finalidade auxiliar e propor políticas públicas para o bloco a partir de suas respectivas áreas, conta também com doze conselhos temáticos que são integrados por ministros vinculados aos respectivos temas e são constituídos por órgãos de assessoramento e estudos, com sede e funcionários próprios, além de grupos de trabalho. Ao estabelecer um arcabouço institucional para ampliar a cooperação regional em diferentes políticas públicas, os conselhos estimulam a participação de diversos atores políticos e econômicos no âmbito de cada país, muitos comprometidos com a regionalização em suas múltiplas facetas (Botelho, 2013; Lima, 2013).

Depois de absorver o CES, criado em 2007, a Unasul criou outros onze conselhos entre 2008 e 2012. Na reunião extraordinária de chefes de Estado ocorrida em Salvador, em 2008, foram criados o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) e o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS). Uma característica em comum entre eles é que ambos contam com uma instância de assessoramento e estudos: o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), com sede em Buenos Aires, e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), sediado no Rio de Janeiro. Na cúpula de Quito, em 2009, surgiram mais três conselhos: problema mundial das drogas (CSPMD); desenvolvimento social (CSDS); e de infraestrutura e planejamento (COSIPLAN). Nos anos seguintes, foram criados outros conselhos nas seguintes esferas: educação (CSE); cultura

(CSC); ciência, tecnologia e inovação (COSUCTI); economia e finanças (CSEF); segurança cidadã contra a delinquência organizada transnacional (DOT); e eleitoral (CEU). O Conselho Eleitoral da Unasul, responsável pela organização de missões e pelo intercâmbio de conhecimento na área eleitoral, teve como primeira missão acompanhar o processo eleitoral venezuelano de 2012. Fora da estrutura institucional da Unasul, encontra-se o Banco do Sul, cujo objetivo é realizar investimentos de longo prazo, garantindo à região maior autonomia em relação ao BID e ao Banco Mundial (Botelho, 2013; Costa, 2010; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014). Na figura 4, observa-se o esquema político-institucional geral da Unasul.

Figura 4 – Estrutura organizacional da Unasul

Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo
Presidência Pro Tempore
Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores
Conselho de Delegadas e Delegados
Secretaria Geral
CSPMD
CSDS
COSIPLAN
CSE
CSC
COSUCTI
CES
CDS
CSS
CSEF
DOT
CEU
ISAGS
CEEDS

Fonte: O autor, 2015.

Apesar de não integrar a estrutura da Unasul, a discussão em torno do Banco do Sul merece algumas considerações. A questão do financiamento, por exemplo, tem procurado conectar o tema da

autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração regional. Todavia, a ideia de criar uma instituição financeira regional sempre dividiu os países sul-americanos. A Venezuela concebia o Banco do Sul como uma alternativa ao FMI e aos bancos de desenvolvimento que atuavam na região. O novo Banco deveria financiar projetos de desenvolvimento e atuar em momentos de crise especulativa ou de solvência em toda a América Latina. O Brasil, entretanto, questionou a proposta, pois era contrário à ruptura com as instituições financeiras multilaterais existentes. A crítica brasileira, sobretudo do Ministério da Fazenda e do Banco Central, referia-se ao risco da utilização de critérios não rigorosos na administração de instituições regionais de financiamento (Borda, 2012; Botelho, 2013; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014).

Depois um longo processo de negociação, a intenção de criar o Banco do Sul foi oficializada em dezembro de 2007, sem que houvesse um acordo relativo a questões como a participação acionária e o direito de voto de cada Estado membro. Participaram do lançamento do Banco sete (Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela) dos doze membros da Unasul. Na ocasião, o Brasil conseguiu limitar a atuação do novo organismo, que deveria financiar projetos de desenvolvimento apenas na América do Sul. Em setembro de 2009 foi assinado, com o apoio de Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, o convênio constitutivo do Banco do Sul, com sede em Caracas. Uma das motivações que levou o Brasil a apoiar esse Banco está relacionada à impossibilidade de utilização de recursos do BNDES para financiar investimentos de empresas estrangeiras fora do país. O acordo que criou o Banco do Sul começou a valer em 2012, quando se alcançou, com a ratificação do Uruguai, a quantidade mínima de países e capital necessários para o início de sua vigência. Em 2015, o congresso brasileiro era o único que ainda não havia aprovado o ingresso efetivo do país no Banco do Sul (Borda, 2012; Botelho, 2013; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014).

Alguns analistas criticam a baixa institucionalização da Unasul, que poderia se tornar um obstáculo à integração e condicionar seu avanço aos governantes de plantão. O caráter intergovernamental da organização é apontado como um entrave. Um exemplo da fraqueza institucional encontra-se no pouco poder atribuído à Secretaria Geral, único órgão que poderia adquirir componentes supranacionais. As atribuições do secretário geral foram reduzidas a níveis meramente administrativos, sem competência política para a adoção de medidas que exijam celeridade e maior representatividade política. Além disso, o mandato de dois anos seria insuficiente para desenvolver um trabalho satisfatório. Para entusiastas da Unasul, como o presidente equatoriano Rafael Correa, a Secretaria Geral deveria ser ocupada por ex-presidentes, como sucedeu com Néstor Kirchner, em 2010, e ocorre atualmente com Ernesto Samper, ex-presidente colombiano (Botelho, 2013; Carrión Mena, 2013).[21]

Nas discussões para a criação da Unasul, houve fortes divergências em relação à estrutura da organização. Enquanto o Brasil, por exemplo, defendia um organismo menos denso, de caráter consensual, o Equador buscava uma maior densidade institucional. Em entrevista, o diplomata equatoriano Jorge Acosta Arias (2014) afirmou que o Brasil tem defendido que a Unasul se limite a atuar como um foro político, diferentemente do Equador, que apoia uma maior institucionalização e o incremento das outras dimensões do bloco. Essa divergência demonstra que, para a política externa brasileira, a integração só é interessante caso garanta flexibilidade à atuação do país e não inviabilize as possibilidades de projeção global.

[21] Após a frustrada designação do ex-presidente equatoriano Rodrigo Borja e da interrompida gestão de Kirchner, cuja eleição havia sido questionada pelo Uruguai, a eleição do secretário geral foi complexa e resolvida por um acordo. Com a morte do ex-presidente argentino e diante do impasse entre as candidaturas de Colômbia e Venezuela, o Brasil fez uso de sua influência para que ambos dividissem o período de dois anos, correspondendo o primeiro ano à colombiana María Emma Mejía e o segundo ao venezuelano Alí Rodríguez (Carrión Mena, 2013).

A criação da Unasul representou uma mudança nas concepções de Brasil e Venezuela sobre o alcance temático e territorial da integração. Os incentivos econômicos não são suficientes para explicar o surgimento da Unasul e precisam ser combinados com os objetivos políticos dos governos. No caso brasileiro, a ideia de superar a dimensão comercial foi fortalecida com a chegada de Lula ao poder. Além da atuação do presidente, a política externa brasileira contou com formuladores importantes, como Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia. Enquanto Amorim sempre reiterou a dimensão econômica como ponto fundamental para alcançar a unidade política, Guimarães e Garcia apostaram em um processo político que pudesse resultar em ganhos de autonomia, econômicos e sociais para a região. No caso venezuelano, a ascensão de Hugo Chávez trouxe mudanças à política externa do país, que passou a incorporar uma visão geopolítica e a priorizar a integração regional, enfatizando sua dimensão política. Assim, o principal fator para o surgimento da Unasul foi a atuação dos governos Lula e Chávez, que lograram superar obstáculos históricos à integração e aproveitar o contexto regional e internacional favorável ao avanço do processo (Botelho, 2013; Costa, 2010).

O Brasil e a Venezuela coincidem sobre a necessidade de um perfil político para o novo regionalismo, que deve ser um instrumento para políticas de desenvolvimento distributivas e contribuir para a projeção internacional sul-americana. No entanto, ambos divergem sobre os meios para alcançar tal desiderato. Os contrastes são demarcados pelas estratégias de cada país. Por um lado, a estratégia venezuelana baseia-se em uma visão geoestratégica e militar, marcada pela retórica inflamada de Chávez e Maduro. A política externa venezuelana caracteriza-se pelo caráter confrontacional e antagônico em relação aos Estados Unidos. Ademais, sua concepção da Unasul é a de uma organização que se aproxima do ideário bolivariano. Por outro, a estratégia brasileira é multidimensional e se apoia no desenvolvimento comercial e produtivo. A moderação

da diplomacia brasileira é explicada pela aspiração do país em converter-se num ator de referência global a partir da afirmação de sua liderança na região. Por isso, o Brasil busca uma convivência harmônica com os Estados Unidos e não concebe a Unasul como um organismo anti-imperialista. Apesar das diferenças, as duas estratégias possuem uma visão multipolar do mundo (Borda, 2012; Botelho, 2013; Serbin, 2009, 2011; Vilosio, 2010).

Alguns autores afirmam que Brasil e Venezuela competem pela liderança na América do Sul. Para outros, não há competição, apenas projetos com visões geopolíticas e econômicas distintas. Com uma política externa com baixa institucionalização e pouco pragmática, a liderança venezuelana apoiou-se até recentemente na utilização do petróleo para construir alianças e conquistar apoios. Já o Brasil não tem demonstrado interesse em exercer de forma plena a liderança, pois busca fortalecer sua presença global unilateralmente, sem assumir uma representação regional (Carrión Mena, 2013; Malamud, 2009; Martins, 2011). Em entrevista, o ex-chanceler Francisco Carrión Mena (2014) afirmou que a liderança da Unasul deveria caber ao Brasil, o que não ocorre na realidade. Segundo ele, Lula era um entusiasta da integração sul-americana, o que não pode ser dito da presidenta Dilma, que pouco viajou para os países da região. Na mesma direção, Jorge Acosta Arias (2014) afirmou que o Brasil não tem apoiado decididamente o projeto da Unasul, que poderia ter avançado muito mais, caso houvesse mais vontade política por parte da diplomacia brasileira. Diante dessas divergências, Luis Fernando Ayerbe (2014) observa que alguns *think tanks* estadunidenses propõem que os Estados Unidos trabalhem na construção de alianças que explorem as diferenças entre as lideranças da Venezuela e do Brasil.

As divergências entre os países da Unasul envolvem também questões relativas à concepção de determinados órgãos e à relação entre o organismo e outras instituições. A criação do CDS envolveu um amplo debate entre os líderes. Inicialmente, Chávez havia proposto uma institucionalidade de segurança coletiva dotada de

orçamento próprio, uma espécie de aliança político-militar. Essa sugestão foi habilmente substituída pela proposta brasileira de criar um conselho no âmbito da Unasul, cujo objetivo seria incentivar a prevenção e a resolução de conflitos. Em realidade, o CDS deveria funcionar como um fórum para promover o diálogo e a cooperação entre os Ministérios da Defesa de cada país. O ineditismo geopolítico do CDS resulta do fato de ser um arranjo de defesa exclusivamente sul-americano, rompendo com o histórico de instituições hemisféricas tuteladas pelos Estados Unidos. Ao se estabelecer como instância permanente da Unasul, o CDS representa a apropriação pela região dos problemas relativos à defesa, antes tratados de maneira descoordenada e com envolvimento de potências externas (Costa, 2010; Lima, 2013; Serbin, 2009, 2011; Simões, 2010).

A tensão com outras organizações internacionais é mais explícita em relação à OEA, cuja agenda política é similar à da Unasul. Alguns especialistas acreditam que a criação de instituições regionais próprias representa uma reação crítica a entidades tradicionais, como a OEA, que poderia ser substituída pela Unasul na resolução de conflitos regionais. João Carlos Parkinson (2014) afirmou, em entrevista, que atualmente a OEA não estaria respondendo à realidade e às expectativas sul-americanas. Todavia, seu enfraquecimento prejudica o diálogo entre a América do Sul e os Estados Unidos. Segundo o diplomata, essa situação só poderia ser revertida se os norte-americanos se empenhassem em atualizar sua política hemisférica e reformassem a organização. No mesmo sentido, certos analistas afirmam que a perda de importância da OEA reflete o descolamento da política dos Estados Unidos para a região, ressaltando, contudo, que essa mudança não é homogênea entre os países da América Latina. No caso do México, por exemplo, a proximidade geográfica e a interdependência econômica fazem da OEA um espaço multilateral importante em sua relação com os Estados Unidos. No âmbito da Unasul, enquanto alguns países veem o organismo como um entre múltiplos tabuleiros, como a Colômbia, outros simplesmente o enxergam como um foro que poderá

contribuir para debilitar a OEA, a exemplo de Equador e Venezuela (Borda, 2012; Lima, 2013; Muñoz, 2012; Vilosio, 2010). Todavia, a melhor maneira de verificar se houve perda de influência por parte da OEA é analisar a intervenção da Unasul em algumas crises regionais.

A intervenção da Unasul na crise boliviana de 2008 confirmou a crescente autonomia dos países sul-americanos na resolução dos seus conflitos. A crise começou quando os departamentos bolivianos mais ricos se insurgiram contra medidas do governo Morales que modificavam a repartição dos impostos relativos ao petróleo e ao gás. Na ocasião, o governo brasileiro impôs três condições para a intervenção da Unasul, cujos membros se encontravam reunidos em Santiago: a) que a intervenção fosse convocada pelo governo eleito democraticamente da Bolívia; b) que buscasse consolidar a institucionalidade vigente e promovesse o diálogo entre as partes em conflito; c) que evitasse qualquer referência ao papel dos Estados Unidos. Essa última posição causou divergências entre Brasil e Venezuela, pois Chávez defendia que os Estados Unidos fossem denunciados. Na Declaração de La Moneda, os presidentes sul-americanos manifestaram apoio ao colega boliviano, rechaçaram os atos violentos e advertiram que não reconheceriam um governo originado de um golpe de Estado ou ação separatista. Em 2010, a Unasul reagiu energicamente à tentativa golpista contra o governo de Rafael Correa, resultando pouco depois na elaboração de uma cláusula democrática sob a forma de um Protocolo Adicional ao seu Tratado Constitutivo. Em 2012, a deposição do presidente paraguaio Fernando Lugo levou, pela primeira vez, à aplicação da cláusula democrática e à consequente suspensão do Paraguai do bloco. O conjunto dessas atuações da Unasul revelou o progressivo enfraquecimento da OEA como organismo encarregado de contribuir para a solução pacífica e a mediação das crises regionais envolvendo os países sul-americanos (Botelho, 2013; Rocha Valencia e Morales Ruvalcaba, 2013; Serbin, 2009 e 2011).[22]

---

[22] A cláusula democrática da Unasul possui duas características que a tornam mais legítima do que a Carta Democrática interamericana da OEA. Em primeiro

A Unasul é uma organização para onde convergem, em maior ou menor medida, diferentes tipos de interesses dos Estados-membros. O embaixador Fernando Simas (2014) afirmou em entrevista que a imagem da Unasul é aproveitada de diversas maneiras por cada integrante. Os países da Alba, por exemplo, veem a organização de um modo diferente de Brasil e Argentina, que a concebem como uma espécie de extensão do Mercosul. De acordo com Diego Cardona (2014), todos os países querem construir a Unasul, mas não necessariamente da mesma forma e no mesmo ritmo. O Chile e o Peru entendem que a inserção sul-americana é tão importante quanto a relação com o eixo Ásia-Pacífico. Já a Colômbia percebe a Unasul como um instrumento para equilibrar suas relações com os Estados Unidos e outros governos da região. Segundo João Carlos Amoroso Botelho (2013), a importância da Unasul para a Venezuela é mais política do que econômica, apesar de sua economia depender bastante do comércio regional. Para o Brasil, o bloco apresenta um caráter tanto político, devido à prioridade das relações com o entorno, quanto econômico, como consequência da importância das exportações regionais para setores-chave da economia brasileira, como a indústria. Assim, cada país tem suas próprias razões geopolíticas e econômicas para defender a construção da Unasul.

A América do Sul não é um espaço uniforme, pois sempre se caracterizou como uma região heterogênea, diversa e desigual que, apesar de afinidades históricas, nunca se constituiu em um bloco com interesses similares. Segundo Lima (2013), a lente conceitual para uma adequada análise do novo regionalismo sul-americano deve ser a da diversidade e da heterogeneidade, e não a da fragmentação. Diferentemente do Mercosul, a Unasul surgiu em um

lugar, sua aplicação não levanta a suspeita de estar sendo usada como justificativa para a intervenção, como fizeram os Estados Unidos muitas vezes ao longo da história. Em segundo, o compromisso da OEA é exclusivamente com a democracia *representativa*, enquanto a cláusula da Unasul evita o uso desse adjetivo (Borda, 2012).

contexto de diversidades regionais. Em seu interior, coexistem três agrupamentos – o bolivariano, o Atlântico e o Pacífico – que contam com diferentes propostas de integração econômica e orientações ideológicas distintas. Ademais, os governos de esquerda foram fundamentais para a construção da Unasul. Diante dessa realidade, é possível colocar duas perguntas sobre o futuro da organização: a Unasul poderia se converter em uma espécie de mínimo denominador comum dos diversos projetos de integração sul-americanos? A organização sobreviveria a uma mudança da conjuntura política, com o fim do ciclo de governos progressistas?

Essas perguntas foram respondidas de maneiras diversas pelos entrevistados, com convergências e divergências. Em relação à primeira pergunta, Fernando Simas (2014) não considera a Unasul um mínimo denominador comum. Se há possibilidades de convergência no âmbito dos conselhos setoriais, de caráter mais técnico, o mesmo não ocorre nas questões comerciais. Portanto, no curto prazo, o embaixador não acredita que a Unasul possa se transformar em um espaço de convergência entre os diferentes regimes comerciais. Para Jorge Acosta Arias (2014), a Unasul não necessariamente pode se tornar um mínimo denominador dos processos de integração. No momento, o principal desafio da organização é garantir a representatividade dos esquemas sub-regionais, respeitando a dinâmica de cada um deles. No entanto, Arias vê com ceticismo um possível entendimento entre a Unasul e a Aliança do Pacífico, classificada por ele como a nova expressão política da Alca.

Por sua vez, Francisco Carrión Mena (2014) acredita que a Unasul pode se projetar politicamente em questões afins, em temas relacionados, por exemplo, à defesa e à segurança. No mesmo sentido, o diplomata João Carlos Parkinson (2014) considera que a Unasul tem potencial para se tornar um mínimo denominador na América do Sul. Ele citou o papel do Cosiplan, pois o tema da infraestrutura seria uma agenda positiva e interessaria a todos os projetos de integração contidos na Unasul. Por fim, Diego Car-

dona (2014) acha que o principal desafio da Unasul é trabalhar com os elementos comuns de cada um dos modelos de integração existentes na região; isso é parte da dificuldade do bloco, que tem de administrar as diferenças em seu interior. Ele não considera que a Aliança do Pacífico seja um modelo geopolítico alternativo ou em oposição à Unasul. Segundo o analista, tanto a presidente chilena Michele Bachelet quanto o ex-presidente Lula têm contribuído para o diálogo entre a Aliança do Pacífico e o Mercosul no âmbito da Unasul. Atualmente, Cardona afirmou que a Unasul está empenhada em realizar seminários e estimular reflexões entre acadêmicos e burocratas para debater a melhor forma de compatibilizar os três processos integrativos.

Quanto à segunda pergunta, Botelho (2013) teme que o modelo interpresidencialista possa contribuir para o fracasso ou a extinção da Unasul caso haja a eleição de governos que decidam pelo fim da organização, sobretudo no Brasil, na Argentina e na Venezuela. Todavia, Fernando Simas (2014) não acredita que a Unasul venha a desaparecer com a mudança na orientação ideológica dos governos, pois a organização tem propiciado um espaço regional de mediação e acomodação de diferentes interesses e visões de mundo. Diego Cardona (2014) compartilha a mesma opinião do embaixador. Segundo ele, a continuidade da organização exige que os governos e as oposições da região compreendam que um processo de integração como a Unasul não pode depender apenas de afinidades ideológicas, pois os temas de longo prazo ultrapassam as diferenças partidárias.

Em resumo, desde que foi criada, a Unasul tem se consolidado como uma instância para a negociação de crises regionais. Trata-se de um fórum de coordenação que representa a vertente política e a principal expressão do novo regionalismo sul-americano. Sem desconhecer as diferenças entre seus membros, a instituição tem trabalhado para superá-las, mantendo um espaço permanente de interlocução. Em seu interior, coexistem distintas

visões da América do Sul, e a estrutura institucional da organização tem servido de ponte entre o discurso sul-americanista comum e os vários discursos baseados nos interesses nacionais. A Unasul representa o coroamento de um processo de afirmação de uma identidade sul-americana possível contra a pulverização histórica das nações da região. Ademais, a Unasul vem exercendo um importante papel geopolítico e geoeconômico, pois tem garantido mais autonomia regional e contribuído para a formação de um polo sul-americano.

3.4 Síntese do capítulo

Na primeira seção, foram analisadas as transformações geopolíticas que vêm ocorrendo nos últimos anos e o modo como os países do Sul têm buscado se articular no sistema internacional, destacando-se o lugar do Brasil e da América do Sul na nova geografia do poder mundial. Inicialmente, foram revisitadas algumas contribuições da geopolítica clássica. Em seguida, passou-se à análise do BRICS, que constitui a principal coalizão do novo ativismo do Sul global. Apesar das diferenças e das contradições entre seus membros, o BRICS serve de contrapeso à influência das grandes potências. No entanto, observou-se que o declínio relativo dos Estados Unidos não diminuiu sua influência global. No âmbito latino-americano, a América do Sul possui maior relevância geopolítica para os Estados Unidos, devido ao seu enorme potencial econômico e político. O aumento da pressão competitiva mundial já incorporou o subcontinente, cujos recursos naturais têm sido objeto de disputa, principalmente entre chineses e norte-americanos. Do ponto de vista político, o principal objetivo dos Estados Unidos sempre foi impedir o surgimento de um polo de poder na América do Sul. Nos últimos anos, a vitória de governos progressistas e o aumento da projeção internacional do Brasil contribuíram para a articulação de um bloco sul-americano mais autônomo.

A segunda seção analisa a maneira como a política exterior do Brasil procurou superar as rivalidades históricas e promover maior aproximação com os demais países sul-americanos. No início do século passado, houve tentativas do Brasil em criar um eixo no Cone Sul, porém as iniciativas mais ambiciosas de institucionalizar a integração só ocorreriam nos anos 1960. Com a redemocratização, formou-se um eixo político e econômico entre Brasil e Argentina que culminaria na formação do Mercosul. Nos anos 1990, a América Latina atravessou um momento de homogeneização forçada, com a ascensão de governos conservadores, a adoção de políticas econômicas neoliberais e uma inserção internacional subordinada ao projeto hemisférico dos Estados Unidos. Nos anos 2000, a reorientação da política externa estadunidense e a crise do neoliberalismo possibilitaram a vitória de governos progressistas na América do Sul, que promoveram a construção de instrumentos regionais próprios, marcados pela diversidade e dotados de mais autonomia diante de Washington. Entre as novas organizações, a Unasul possui um perfil diferente, pois foi criada como um fórum político de coordenação e cooperação, e não como um mecanismo tradicional de integração econômica. Em seu interior, coexistem governos com posições ideológicas distintas e diferentes regimes comerciais. Assim, o conjunto dessas características faz da Unasul um possível mínimo denominador comum regional, que tenta contribuir para a consolidação de uma polaridade sul-americana autônoma no sistema internacional.

Na terceira e última seção, procurou-se analisar o processo de criação da Unasul, suas características institucionais, seu relacionamento com outros organismos e o papel de Brasil e Venezuela na sua construção. A trajetória que levou ao surgimento da Unasul foi resultado de um projeto estratégico do Brasil visando a construir um espaço regional integrado. Inicialmente voltado para a integração comercial e da infraestrutura, o projeto somente adquiriria uma conotação política com a ascensão dos governos progressistas. Entre as principais características da Unasul, destacam-se o plura-

lismo ideológico de seus membros e o caráter multidimensional da organização, que permite a cooperação em diversas áreas de políticas públicas. Com a Unasul, a região adquiriu mais autonomia para resolver seus próprios problemas, provocando a perda relativa de importância de organizações como a OEA. De fato, a Unasul parece ter se consolidado como uma instância de negociação das crises regionais.

Apesar de alguns analistas não estarem convencidos da sua viabilidade e eficácia, a Unasul vem abrindo espaços, resistindo a ceticismos e superando obstáculos. Em que pese certas debilidades, a organização tem contribuído para uma maior autonomização da região no sistema mundial. Certamente, sua existência não é vista com simpatia pelos Estados Unidos, pois a Unasul é a tentativa de materializar um polo sul-americano sempre temido e evitado pela política externa norte-americana. O sucesso da Unasul, portanto, precisa ser medido por uma visão estratégica de longo prazo, e não pela fotografia imediata.

Certa vez, um dos mais originais pensadores latino-americanos, o peruano José Carlos Mariátegui (2005, p. 120), escreveu: “Não queremos, certamente, que o socialismo na América seja decalque e cópia. Deve ser criação heroica. Temos de dar vida, com nossa própria realidade, na nossa própria linguagem, ao socialismo indo-americano. Eis uma missão digna de uma geração nova”. A América Latina já deu mostras de originalidade com a CEPAL, a teoria da dependência e a teologia da libertação. No momento, um dos principais desafios dos intelectuais e dos povos da região é aprofundar a reflexão sobre o novo regionalismo.

4. A expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul

Este capítulo trata do capitalismo brasileiro, de sua consolidação e de sua recente expansão na América do Sul. A primeira seção analisa as diferentes trajetórias do desenvolvimento capitalista na América Latina e no Leste Asiático após a Segunda Guerra Mundial. Para compreender as distintas trajetórias, analisam-se os processos de constituição dos Estados, as relações entre a burocracia pública e o setor privado e o grau de participação do investimento externo na economia. Ao contrário dos países latino-americanos, os países asiáticos realizaram profundas reformas estruturais, fortaleceram as capacidades burocráticas e criaram empresas líderes em setores dinâmicos. O resultado foi a divergência nos caminhos percorridos pelos países de industrialização tardia, com a consolidação de um modelo de desenvolvimento nacionalista ou autônomo no Leste Asiático e de um modelo de desenvolvimento dependente na América Latina.

Na segunda seção, procura-se analisar o processo de consolidação do capitalismo de Estado no Brasil e a expansão da fronteira econômica brasileira nos últimos anos. Historicamente, o BNDES exerceu um papel fundamental na industrialização do país e no fortalecimento do setor privado nacional, e, nos últimos anos, o Banco tem apoiado a internacionalização das empresas brasileiras. A presença econômica brasileira na América do Sul ganhou um novo impulso a partir do governo Lula e tornou-se uma das dimensões de sua política exterior. O impacto negativo das grandes obras realizadas pelas empreiteiras brasileiras atinge a agenda político-diplomá-

tica e gera uma percepção nos vizinhos de que o Brasil seria um país subimperialista. No entanto, a noção de subimperialismo mostra-se em contradição com esquemas cooperativos, como a Unasul.

Na terceira e última seção, são analisadas a histórica fragmentação do território sul-americano, a proposta de integração física apresentada pelos governos neoliberais e as tentativas de modificação dessa proposta pelas forças progressistas que assumiram o poder no início do século XXI. Em 2000, o governo Fernando Henrique apresentou a IIRSA, iniciativa de integração da infraestrutura baseada em uma visão geoeconômica que priorizava a formação de corredores de exportação/importação para escoar produtos de baixo valor agregado. Com a mudança do signo ideológico dos governos, iniciou-se um processo de incorporação da IIRSA à Unasul, concretizada com a criação do Cosiplan. No entanto, a infraestrutura sul-americana ainda carece de financiamento, de planejamento regional e de mais participação da sociedade. O capítulo se encerra com uma breve síntese dos principais temas tratados ao longo das seções.

4.1 A ascensão do "resto" e as diferentes trajetórias da América Latina e da Ásia

A presente seção trata das diferenças entre as trajetórias de desenvolvimento da América Latina e do Leste Asiático após a Segunda Guerra Mundial. Para compreender os diferentes resultados alcançados, é preciso analisar a constituição dos Estados, as capacidades burocráticas e os tipos de vínculo forjados entre as economias nacionais e a economia global. Nas duas regiões, o Estado somente cumpriu as funções desempenhadas devido a relações específicas com o capitalismo internacional constitutivas de sua própria natureza. Dessa forma, foram os processos históricos de formação – o embate das forças políticas internas e destas com o sistema mundial – que determinaram a natureza dos Estados, os padrões de intervenção e os resultados econômicos.

Em seu último livro, John Kenneth Galbraith (2004) afirma que muitos acadêmicos, empresários e jornalistas costumam adotar a expressão "sistema de mercado" no lugar de "capitalismo", cuja palavra evoca de modo muito estridente o poder da propriedade e a submissão dos trabalhadores e demais pessoas. Na grande mídia, analistas do sistema financeiro são constantemente convidados para falar do "mercado", tratado como um ente autônomo e dotado de racionalidade. No entanto, ainda segundo o autor, referir-se ao sistema de mercado, expressão sem história, como uma alternativa benigna ao capitalismo, constitui uma fraude não de todo inocente, sobretudo em um período de aumento das desigualdades e de crescente precarização das relações de trabalho em todo o mundo.

A ideia de uma economia pura, desprovida de toda e qualquer instituição jurídica ou política, não corresponde à realidade. O mercado, por exemplo, é uma instituição que pressupõe um acordo referente à qualidade, à organização das trocas, às condições de acesso e ao modo de pagamento das transações. Trata-se de uma construção social, e não o resultado de forças naturais ou espontâneas. Não é possível, portanto, construir uma economia pura, pois as instituições econômicas estão inseridas em um espaço social e político. Diante da complexidade das relações sociais, é discutível postular a existência de uma única forma de capitalismo em direção à qual todas as outras estariam condenadas a convergir. Como cada formação social resulta de uma sequência original de lutas, de compromissos políticos e estruturas econômicas, é possível se referir a diferentes formas de capitalismo (Boyer, 2009).

Ao caracterizar as mudanças institucionais no sistema capitalista, a literatura sobre variedades de capitalismo costuma adotar uma visão primeiro-mundista, relegando os países da periferia ao segundo plano. A posição estrutural que esses países ocupam no sistema internacional deve ser tratada como um traço constitutivo dos seus regimes produtivos, além de determinante para o desempenho dessas economias. Apesar de algumas abordagens adotarem um

olhar latino-americano sobre as questões de desenvolvimento, até recentemente as análises não incluíam o Estado como principal ator estratégico na periferia (Boschi, 2011).[1] Contudo, independentemente dos estudos sobre variedades de capitalismo, muitos autores sempre destacaram o papel das instituições estatais na constituição dos regimes produtivos dos países em desenvolvimento.

Nos anos 1980, tornou-se comum ouvir o argumento de que países como Coreia do Sul e Taiwan se desenvolveram ao adotarem políticas liberais e de promoção a exportações, ao contrário do modelo substitutivo adotado pela América Latina. Em 1993, o Banco Mundial publicou um relatório – *The East Asia Miracle: economic growth and public policy* – que se mostrou incapaz de explicar como as nações asiáticas haviam alcançado taxas de crescimento elevadas, reforçando o mito do "milagre asiático". Apesar da importância da intervenção estatal no desenvolvimento desses países, em muitas passagens os autores sentiam-se na obrigação de questionar a correlação positiva entre as políticas implementadas e os resultados econômicos obtidos, afirmando que o máximo que se podia concluir era que tais políticas não atrapalharam. Ao apoiar-se em uma distinção absoluta entre mercado e intervenção estatal, o argumento do Banco Mundial tornou-se contraditório, demonstrando a dificuldade de alguns analistas aceitarem os limites de suas teorias para compreender as especificidades dos países em desenvolvimento. Todavia, os chamados "tigres asiáticos" acabaram

---

[1] Preliminarmente, cumpre esclarecer que este trabalho não adota as tipologias utilizadas pela literatura de variedades de capitalismo. Segundo Ben Ross Schneider (2013), o sistema capitalista possui um número limitado de mecanismos alternativos de alocação de recursos, que envolvem ganhos relativos a investimento, produção e trocas. Apoiando-se em tipo ideais, a maioria dos autores identifica quatro mecanismos de alocação – mercados, negociação, confiança e hierarquia – que correspondem a distintas formas de organizar o capitalismo: *liberal market economies* (LME), *coordinated market economies* (CME), *network market economies* (NME) e *hierarchical market economies* (HME). Schneider considera as economias latino-americanas como próximas ao modelo HME, enquanto as asiáticas estariam entre os tipos CME e NME.

prestando um grande serviço à teoria do desenvolvimento ao dotá-la de fundamentação empírica para desmascarar os mitos convencionais sobre a superioridade do Estado mínimo. Na realidade, o livre comércio como "estratégia de alcançamento" (*catch up*) se restringiu a Honk Kong e à Suíça, já que apenas esses países tinham os ativos necessários para construir suas indústrias sem serem devastados por importações ou impedidos de exportar. Na ausência de ativos comparáveis, outros retardatários precisaram adotar instituições diferentes do livre mercado para se desenvolverem (Amsden, 2009; Evans, 2014; Goldenstein, 1994; Kohli, 2009; Rodrik, 2011).

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo atravessou um momento eufórico marcado pelos processos de descolonização e pela hegemonia da teoria do desenvolvimento e suas ideias sobre planejamento econômico. Foram os "Trinta anos dourados do capitalismo", caracterizados pelo regime de acumulação fordista – apoiado na produção e no consumo de massas – e pelo modo de regulação keynesiano – responsável por políticas de estabilização da conjuntura. Apesar de o fordismo nunca ter sido hegemônico no Sul, onde o setor manufatureiro sempre conviveu com elevada informalidade, o período do pós-guerra mudou a maneira como os governos concebiam o envolvimento do Estado na economia. Nesse sentido, ocorreu uma virada ideológica no mundo não socialista que levou os Estados a aumentarem sua participação no domínio econômico. Assim, a ideia de um Estado forte se impôs como expressão da modernidade, situação que só seria modificada trinta anos depois, quando o consenso keynesiano deu lugar ao consenso neoliberal (Boyer, 2009; Bresser-Pereira, 2014; Diniz, 2011; Musacchio e Lazzarini, 2015).

A ascensão dos países que Alice Amsden (2009) chamou de "resto" foi uma das mudanças mais impressionantes da segunda metade do século XX.[2] Para compensar seu atraso histórico, os

[2] Segundo Amsden (2009), o "resto" compreende os países que tinham experiência manufatureira acumulada no período pré-guerra, tais como: China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan e Tailândia, na Ásia; Argentina, Brasil, Chile e

países periféricos optaram por uma solução institucional intervencionista. O "resto" ascendeu a partir da concepção de um modelo econômico original e heterodoxo que se apoiava em mecanismos de controle, que eram instituições responsáveis por disciplinar o comportamento da economia, a exemplo das políticas industriais ativas, com seus respectivos padrões de desempenho, e dos bancos de desenvolvimento. Com exceção da Argentina, mecanismos de controle foram construídos em todo o "resto", entre as décadas de 1950 e 1960. Não obstante, uma divisão fundamental surgiu em seu interior, entre os "integracionistas" e os "independentes", ou entre um modelo de desenvolvimento nacionalista, no Leste Asiático, e um modelo de desenvolvimento dependente, na América Latina. Uma das principais diferenças entre ambos está no grau de controle estrangeiro da estrutura produtiva. Entre os fatores que explicam as diferentes trajetórias, destacam-se a questão geopolítica, a formação dos Estados e a experiência manufatureira (Amsden, 2009; Kohli, 2009).

Para Atul Kohli (2009), os diferentes caminhos percorridos por Ásia e América Latina têm profundas raízes políticas. O grau de autonomia política em relação aos constrangimentos globais reflete os distintos processos de formação estatal nas duas regiões, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. De maneira geral, pode-se afirmar que as lutas pela descolonização na Ásia criaram descontinuidades significativas, levando a modificações nas relações de classe, alterando as relações externas e possibilitando aos Estados maior autonomia na determinação das políticas de desenvolvimento. Já na América Latina, houve mais continuidade do que mudança na base social, no poder estatal, nos padrões de dependência em relação à

México, na América Latina; e Turquia, no Oriente Médio. Já o "resquício" inclui os países que foram menos expostos à moderna vida fabril no pré-guerra, o que os impossibilitou de se aproximar da diversificação industrial do "resto", a exemplo de Filipinas, Paquistão, Egito, Colômbia, Equador e Venezuela.

potência hegemônica e nas possibilidades de implementar projetos de desenvolvimento autônomos.

Uma análise da experiência asiática permite concluir que a interação de uma especial localização geográfica com impactos geopolíticos possibilitou uma determinada inserção internacional e certa configuração interna de interesses hegemônicos. O processo de descolonização e as lutas revolucionárias em alguns países, como na China e no Vietnã, contribuíram para que os novos Estados enfatizassem a autonomia nacional em relação às antigas potências coloniais e aos Estados Unidos. Nos casos de Coreia do Sul e Taiwan, as relações de dependência com os norte-americanos se limitavam a questões de segurança, pois ambos tiveram ampla liberdade para adotar estratégias de desenvolvimento, inclusive com apoio estadunidense (Goldenstein, 1994; Kohli, 2009).

As tensões geopolíticas foram fundamentais para viabilizar reformas agrárias profundas, que resultaram na eliminação das elites rurais no Leste Asiático após a Segunda Guerra Mundial. No caso da Coreia do Sul, condições internas permitiram que os Estados Unidos apoiassem a reforma, pois parte das terras era controlada pelos japoneses e parte era de propriedade de agricultores locais que os haviam apoiado. A reforma agrária retardou o aumento do consumo interno, permitindo altas taxas de poupança interna, e, nos países onde foi realizada, contribuiu para reduzir as desigualdades de riqueza e poder, além de fortalecer as capacidades estatais. De fato, a reforma agrária do pós-guerra na Coreia do Sul, no Japão e em Taiwan resultou em sociedades mais igualitárias. Em contraste, na América Latina, a relação dos Estados Unidos com as elites rurais atrapalhou a realização da reforma, contribuindo para a concentração da riqueza. Historicamente, a propriedade da terra constituiu-se em um dos traços marcantes da sociedade latino-americana, base de um sistema de dominação a serviço de uma pequena minoria (Amsden, 2009; Evans, 2014; Furtado, 2007; Goldenstein, 1994; Kohli, 2009).

No caso da reforma agrária, o argumento mais forte para defendê-la não se baseava em aspectos relacionados à produtividade, mas em seu impacto distributivo. Como destacou o historiador Eric Hobsbawm (1995, p. 348), "[...] enquanto a desigualdade de renda atingia seu ponto mais alto na América Latina, seguida pela África, era em geral baixa em vários países asiáticos, onde uma reforma agrária bastante radical fora imposta sob os auspícios das forças de ocupação americana (ou por seu intermédio): Japão, Coreia do Sul e Taiwan". Sem dúvida, a questão geopolítica influenciou fortemente o alcance das reformas estruturais nas duas regiões. Enquanto a Revolução Chinesa e a existência da Coreia do Norte representaram um bônus geopolítico para países como Coreia do Sul e Taiwan, a proximidade da América Latina em relação aos Estados Unidos significou um ônus geopolítico, levando a potência norte-americana a intervir sempre que algum governo da região ameaçava realizar políticas de reforma social.

A eliminação da elite rural, a existência de uma burguesia fraca e, em alguns casos, a ajuda norte-americana contribuíram para o fortalecimento do Estado no Leste Asiático. As capacidades burocráticas dos países da região são as que mais se aproximam do tipo ideal de burocracia weberiana, com recrutamento meritocrático e carreiras estruturadas. Há uma estreita conexão entre as elites burocráticas e o setor privado, relação que é incentivada por governos comprometidos com projetos de desenvolvimento nacional. Ao invés de propiciar formas predatórias de articulação empresário-Estado, os vínculos entre os setores público e privado levaram a esforços cooperativos que aprofundaram a industrialização e contribuíram para a implementação de objetivos abrangentes de longo prazo. Nesse sentido, a manutenção de laços próximos com a elite empresarial, evitando ser capturado por ela e dispondo de instrumentos para discipliná-la, constitui uma característica central do Estado desenvolvimentista asiático, que o diferencia das experiências latino-americanas. Além disso, as coalizões de classe do Leste

Asiático mantiveram o seu compromisso com estratégias nacionais de desenvolvimento, ao contrário das coalizões da América Latina, sobretudo no Brasil, onde as elites sempre foram marcadas pela ambiguidade, em alguns momentos identificando-se com o nacionalismo democrático, em outros adotando posturas liberais e dependentes (Bresser-Pereira, 2014; Diniz, 2011; Evans, 2014).

De alguma maneira, as diferentes capacidades estatais tiveram impacto sobre os níveis de igualdade em função dos investimentos sociais realizados. Ao contrário do que ocorreu na América Latina, os países do Leste Asiático estruturaram sistemas tributários progressivos, tributando os estratos sociais mais ricos e possibilitando a expansão dos gastos sociais, especialmente em educação. Logo após a Revolução de 1949, a China priorizou a construção do Estado e o estabelecimento de um sistema de educação pública universal que contribuiu para o desenvolvimento industrial do país. Na Coreia do Sul, uma política deliberada de investimento em educação somada a uma melhor distribuição de renda tornou sua mão de obra altamente produtiva. Ao priorizar os recursos em educação e alcançar níveis de desigualdade inferiores aos da América Latina, os países do Leste Asiático ampliaram as oportunidades de emprego em setores tecnologicamente avançados. A capacidade estatal de tributar, portanto, foi um pré-requisito para os investimentos em conhecimento e na transformação industrial. Ademais, a distribuição de renda influenciou a alocação de ativos intermediários e, com isso, a natureza das empresas, pois disseminou habilidades técnicas e aumentou o esforço concertado na criação de empresas nacionais (Amsden, 2009; Evans, 2014; Goldenstein, 1994; Kohli, 2009).

Antes de analisar as diferentes instituições e políticas estatais, cumpre destacar as distintas experiências manufatureiras, fator decisivo para distinguir cada região dentro do “resto”. Como assinala Amsden (2009), a experiência manufatureira do pré-guerra revelou-se uma condição necessária para a expansão industrial do pós-guerra, pois nenhum país retardatário bem-sucedido logrou se

industrializar sem uma base prévia. Antes do conflito mundial, por exemplo, o Japão já estava envolvido no intercâmbio de manufaturas com seus vizinhos, o que contrastava com a divisão "colonial" do trabalho entre a América Latina e o Atlântico Norte. Outra diferença marcante entre os países do "resto" que surgiu na esteira da guerra foi a extensão da propriedade estrangeira. Devido aos movimentos de descolonização e à questão geopolítica ligada à ameaça comunista, os países asiáticos foram capazes de nacionalizar ou expropriar empresas de propriedade estrangeira, abrindo caminho para a criação de grandes empresas de propriedade nacional. Em sentido oposto, os países latino-americanos, situados na área de influência dos Estados Unidos, não experimentaram a mesma ruptura na propriedade estrangeira, sendo essa uma das razões para a relativa escassez de empresas nacionais de grande porte.

Uma das condições necessárias para a industrialização tardia foi a transferência tecnológica. Entre 1850 e 1950, quando as comunicações e o transporte eram relativamente ruins, o processo de transferência foi problemático, situação que só mudaria após a Segunda Guerra. Com o fim do conflito mundial, a empresa transnacional contribuiu para difundir tecnologia e práticas administrativas modernas no "resto". No entanto, dois modelos divergentes de desenvolvimento emergiram em cada região. No chamado modelo autônomo ou independente, adotado no Leste Asiático, as empresas líderes são de propriedade nacional, prevaleceu a decisão de criar tecnologia própria e houve limites para a entrada de empresas estrangeiras. Na América Latina, por sua vez, predominou um modelo de "integração" ou dependente, em que as empresas líderes são de propriedade estrangeira, pois teve mais valor a opção de "comprar" tecnologia das grandes transnacionais, que contaram com incentivos dos governos para instalar suas unidades na região (Amsden, 2009).

O grau de contribuição da empresa transnacional para o aprendizado do "resto" dependeu do *timing* de sua chegada e de ela ter excluído ou incluído as empresas de propriedade nacional.

De maneira geral, quanto mais tardia a chegada da empresa transnacional, menor o efeito de exclusão e maior a possibilidade para o surgimento de uma empresa líder nacional. Para Amsden (2009), o *timing* da chegada das transnacionais ao "resto" dependeu da geografia e da história. Como os investimentos dessas empresas em manufatura nos países mais atrasados tendiam a ser influenciados pela distância – os Estados Unidos investiram principalmente na América Latina, e o Japão na Ásia – e como as transnacionais norte-americanas investiram no exterior antes das japonesas, a chegada de investimento estrangeiro se iniciou antes na América Latina do que na Ásia.

Ao analisar o processo de industrialização latino-americano, Celso Furtado (2007) observa que predominou, na região, menos um fenômeno de cooperação financeira do que o controle de atividades produtivas por parte de grupos que já vinham abastecendo o mercado com exportações. Por dispor do controle das marcas de fábrica conhecidas do mercado, de facilidades para mobilizar recursos técnicos e acessar o mercado de crédito, os grupos estrangeiros ocuparam posições privilegiadas nos mercados em que transcorria o processo de substituição de importações, muitas vezes com facilidades excepcionais criadas pelos governos latino-americanos.[3] Por meio de uma análise histórica, Furtado (2007, p. 454-55) sintetiza bem as razões da presença da grande empresa transacional no processo de industrialização do subcontinente:

[3] No Brasil, o governo de transição que assumiu após o suicídio de Getúlio Vargas em 1954, de caráter liberal-conservador, incentivou a entrada de capitais estrangeiros diretos por meio da Instrução n.º 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), entidade responsável pela moeda até a criação do Banco Central, em 1964. Na prática, a medida estabeleceu um regime de discriminação em favor de empresas estrangeiras instaladas no país em detrimento das nacionais. Como as transnacionais tinham acesso a um câmbio favorecido, houve grande incentivo para a instalação da indústria automobilística, setor que viria a ser totalmente dominado por empresas estrangeiras. Ademais, essa medida induziu muitas empresas nacionais a se ligarem a grupos estrangeiros a fim de terem acesso às facilidades cambiais (Bresser-Pereira, 2014; Furtado, 2007).

> A industrialização latino-americana ainda se encontrava em seus primórdios quando se abriu para a economia internacional uma fase de importantes transformações. O sistema tradicional de divisão internacional do trabalho, baseado no intercâmbio de matérias-primas por manufaturas, entra em declínio, e tem início a descentralização da atividade industrial em escala mundial sob o controle de grandes empresas criadoras ou controladoras do progresso técnico, na forma de novos produtos e de novos processos produtivos. Na América Latina esse processo assume principalmente a forma de controle progressivo das atividades manufatureiras locais, nos setores em que é mais rápido o progresso tecnológico, por grandes empresas cujas sedes se encontram, na grande maioria dos casos, nos Estados Unidos.

Alguns críticos afirmam que a principal consequência da precoce entrada do investimento estrangeiro nos setores mais dinâmicos da manufatura na América Latina foi deslocar os grupos domésticos para os setores de *commodities* ou de serviços. Nas décadas formativas de 1950 a 1970, o fluxo de investimento estrangeiro em manufaturas tendeu a excluir empresas locais das áreas de média e alta tecnologia, com destaque para a montagem automobilística. Dessa forma, as transnacionais dominaram o estágio de montagem da produção e até mesmo a primeira camada da manufatura de peças. Em contraste com a realidade latino-americana, os governos do Leste Asiático impuseram severas condicionalidades e regulações para a instalação de grupos estrangeiros, possibilitando a criação de empresas líderes no setor automotivo. O processo asiático demonstra que a produção local e a estrangeira tendem a ser complementares *ex post*, pois as empresas locais não conseguem resistir à concorrência direta *ex ante*. No caso coreano, grupos estrangeiros só chegaram ao país depois que uma empresa local já havia se estabelecido. Ademais, a montagem de automóveis acabou sendo uma plataforma para a formação de empresas

nacionais, como a Hyundai Motors, na Coreia do Sul, e a Yuelong, em Taiwan (AMSDEN, 2009; SCHNEIDER, 2013).

Além da geografia e do *timing* histórico, a natureza dos subsídios governamentais e os padrões de desempenho foram determinantes na criação de líderes nacionais no setor automobilístico e em outras indústrias de média e alta tecnologia. Em países como Coreia do Sul e Taiwan, os padrões de desempenho foram estabelecidos para impedir que investidores estrangeiros se tornassem atores dominantes em quaisquer setores. As transnacionais tinham de se submeter a condições relacionadas à repatriação de lucros, à balança de pagamentos, aos tetos de propriedade estrangeira e ao nível do poder monopolista, medidas que desestimulavam a sua entrada. Nos casos em que não eram proibidas, as empresas estrangeiras tinham de formar *joint ventures* como condição para a entrada. Além disso, os investimentos diretos tinham de ser controlados para impedir que subsidiárias fossem de propriedade integralmente estrangeira. Na América Latina, em contraste, os controles do pós-guerra sobre os investimentos das transacionais foram fracos ou erráticos. O Brasil, por exemplo, promoveu alianças entre empresas estatais, privadas e transnacionais, mas não impôs tetos aos investimentos estrangeiros individuais. Desde o início do processo de industrialização brasileiro, alguns críticos argumentavam que o investimento estrangeiro sem controle poderia ser prejudicial ao país, devido ao ônus que implicariam no futuro as remessas de lucros e *royalties* (Amsden, 2009; Bresser-Pereira, 2014; Goldenstein, 1994).

As diferentes políticas adotadas geraram resultados bem diversos em cada região. Como consequência da entrada precoce do investimento estrangeiro na América Latina, as transnacionais passaram a dominar os setores de alta tecnologia, as empresas estatais restringiram-se naqueles relacionados com recursos naturais e os grupos privados locais ficaram concentrados nos segmentos de menor habilidade e tecnologia. Ao fazer um balanço da situação nas duas regiões no início do século XXI, é possível concluir que, entre as maiores empre-

sas latino-americanas, apenas a brasileira Embraer[4] pertence ao setor industrial de alta tecnologia, cenário oposto ao asiático, cujas empresas se concentram majoritariamente no setor manufatureiro de alta tecnologia. Após décadas de industrialização, países como Coreia do Sul, China e Índia possuem empresas nacionais produtoras de automóveis, diferentemente dos latino-americanos, que não constituíram nenhuma empresa nesse segmento.

Os investimentos realizados pelas transnacionais em P&D nos chamados países emergentes têm sido reduzidos, sobretudo na América Latina. Além de concentrar o setor de P&D nas matrizes, as empresas transnacionais possuem poucos incentivos para investir em produtos ou processos inteiramente novos ou que estejam na fronteira mundial do conhecimento. Da mesma forma, conquanto invistam em aquisições, internamente ou no exterior, os grupos privados latino-americanos não alocam maciçamente recursos em P&D, com exceções, como a Embraer. Isso ocorre porque há uma grande concentração do setor privado regional na área de *commodities*, que geralmente não oferece oportunidades promissoras para a expansão em P&D. Em setores como mineração, metais básicos, cimento e papel e celulose, as empresas têm poucos incentivos para investir em inovação de produtos e criar empregos mais qualificados. Em geral, a inovação nesses setores está ligada às áreas de gestão e logística, responsáveis pelo aumento da produtividade dessas empresas. Nas antípodas do empresariado latino-americano, os

[4] A Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer) é resultado de um projeto bem-sucedido do governo brasileiro que remonta à década de 1940, quando o recém-criado Ministério da Aeronáutica criou o Centro Técnico Aeroespacial (CTA). Posteriormente, em 1950, o CTA fundou sua escola de engenharia, o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Em 1953, a criação do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento no âmbito do CTA reforçou a estratégia de formação de conhecimento em setores-chave da indústria aeronáutica. Em 1969, a Embraer foi criada, apoiada por gerações de engenheiros formados pelo ITA e pelo próprio CTA. Assim, graças ao apoio governamental, a Embraer tornou-se capaz de agregar capacitação tecnológica à indústria brasileira (Além e Cavalcanti, 2005). A empresa foi privatizada em 1994, durante o governo Itamar Franco.

grupos privados orgânicos do Leste Asiático, concentrados no setor manufatureiro, possuem mais incentivos para investir em P&D e, consequentemente, para contratar engenheiros e gerar mão de obra mais qualificada, a exemplo dos *chaebols*[5] coreanos. No entanto, ao contrário do que sucede nos países desenvolvidos, os principais investimentos em P&D, nos países do "resto", são realizados pelo Estado (Schneider, 2013).

Ao analisar os países em desenvolvimento, é impossível não mencionar o relevante papel desempenhado pelas empresas de propriedade estatal. Após a Segunda Guerra Mundial, a liderança nacional nos principais setores do "resto" foi assumida pelas empresas estatais, que se concentraram nas indústrias siderúrgicas e petroquímicas. Apesar de criticadas com o advento do neoliberalismo nos anos 1980 e 1990, os governos do "resto" apoiaram-se nas estatais durante o processo de *catch up*, em setores tão distintos quanto o da indústria pesada, de comunicações ou transporte. Atualmente, algumas delas estão entre as empresas mais lucrativas do mundo. O número de estatais entre as 100 maiores empresas da lista da *Fortune* "Global 500", que as classifica por receita, subiu de 11, em 2005, para 25, em 2010. Assim, uma análise dos processos de desenvolvimento dos países asiáticos e latino-americanos permite concluir que essas empresas realizaram transferências tecnológicas exemplares, fortaleceram a administração profissional, investiram fortemente em P&D e se tornaram uma verdadeira escola de aprendizado para o pessoal técnico e os empresários que posteriormente ingressaram na indústria privada (Amsden, 2009; Musacchio e Lazzarini, 2015).

[5] Os *chaebols* – grandes conglomerados que, ao permitirem economias de escala, reforçavam a posição competitiva da indústria coreana – foram criados com decisiva participação do Estado, que os mantinha sob controle estrito. Também contribuíram para sua formação a ajuda norte-americana e a distribuição de fábricas de propriedade japonesa nos anos 1950 (Amsden, 2009; Goldenstein, 1994). Deve-se esclarecer que o Japão ocupou a península coreana entre 1910 e 1945.

A partir de 1945, os países do "resto" iniciaram um processo de industrialização tardia que provocaria a diversificação de sua base manufatureira e levaria, em alguns casos, à exportação de manufaturados de alto valor agregado. Deve-se destacar que o papel do Estado foi decisivo para o desencadeamento e a sustentação de estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento econômico. Por meio de intervenções seletivas, combinando incentivos ao setor privado com exigências de desempenho, foi possível implementar projetos compartilhados de transformação da estrutura produtiva e de inserção inovadora no sistema capitalista internacional. Nesse sentido, a industrialização tardia tornou-se um processo de crescimento de base institucional, que dependeu do estabelecimento de mecanismos de controle, como as políticas de subsídios, os padrões de desempenho e os bancos de desenvolvimento. Em grande medida, as diferentes trajetórias do Leste Asiático e da América Latina podem ser explicadas como resultado da criação e do funcionamento dessas instituições.[6]

Nos países do Leste Asiático, as grandes empresas consolidaram seu poder em resposta aos incentivos governamentais que, diferentemente da experiência latino-americana, eram distribuídos em função do cumprimento de metas rígidas de desempenho. As empresas líderes obtinham incentivos para sua expansão somente se alcançassem excelente desempenho nas áreas de exportação, P&D ou introdução de novos produtos. Portanto, a concessão de

---

[6] Amsden (2009) observa que a formação de instituições para criar mecanismos de controle funcional foi o ponto de partida para criar os vencedores e explicar os perdedores. Entre os últimos, destaca-se a Argentina. Entre os membros do "resto", o país platino alcançou o mais baixo índice de crescimento para o valor agregado das manufaturas, para os salários reais e para as exportações durante quase cinquenta anos, apesar de ter iniciado o período pós-guerra com o mais alto nível de escolaridade e a mais elevada renda *per capita*, além de possuir, na época, considerável experiência manufatureira. Um dos fatores que explica tal declínio está no fato de que a Argentina simplesmente não desenvolveu nenhum mecanismo de controle funcional: não sistematizou a alocação de subsídios, nem criou um banco de desenvolvimento.

subsídios (ativos intermediários) foi baseada no princípio da reciprocidade. Ademais, os recipientes de subsídios tinham de seguir padrões de desempenho monitoráveis, por natureza redistributivos e concentrados nos resultados. Assim, ao selecionar e promover empresas, o governo incentivava a concorrência entre elas, garantindo acesso privilegiado a crédito barato e a subsídios àquelas que se destacassem no cumprimento das metas estabelecidas (Amsden, 2009; Goldenstein, 1994).

Na Coreia do Sul e em Taiwan, a política industrial e os incentivos do governo foram formulados para estimular investimentos na moderna manufatura, por meio de subsídios aos chamados "setores prioritários". Na Coreia, os incentivos eram formados por empréstimos subsidiados fornecidos pelo sistema bancário. Em Taiwan, a atuação governamental ocorreu por meio de incentivos tributários para investimentos em setores designados. Em ambos, houve proteção para as indústrias nascentes, que ficaram protegidas por restrições às importações até os anos 1980. Em alguns casos, o governo chegou a desencorajar a entrada de empresas transnacionais, objetivando garantir maior espaço para os grupos privados realizarem o aprendizado tecnológico. Além disso, nos dois países, a política industrial nunca se restringiu a subsidiar plantas industriais ou equipamentos, pois sempre estimulou os empresários locais a investirem na produção de novas tecnologias (Evans, 2014; Rodrik, 2011).

No caso do Brasil, a distribuição de subsídios foi realizada sem uma cobrança de desempenho tão severa como ocorreu na Coreia do Sul. Apesar da ampla intervenção estatal, seu caráter foi radicalmente diferente. O Estado brasileiro nunca conseguiu arbitrar com a mesma capacidade do Estado coreano os distintos interesses intraburguesia. Com isso, o setor privado assumiu menos riscos e jamais permitiu que a intervenção estatal comprometesse sua capacidade de acumulação. Segundo Lídia Goldenstein (1994, p. 159), "sem conseguir imputar perdas, o Estado amortecia os eventuais confli-

tos intracapital por meio da distribuição de benesses que acabaram corroendo sua já frágil capacidade de alavancar o financiamento da economia".

A fim de acelerar o processo de desenvolvimento, os países do "resto" conceberam uma inovadora instituição centrada no Estado para mobilizar capitais: o banco de desenvolvimento, que acabou se tornando o elemento central do Estado desenvolvimentista. Na realidade, os primeiros bancos de desenvolvimento datam do século XIX e foram criados na Bélgica e na França com o intuito de financiar a construção da infraestrutura europeia. Com o declínio dos mercados privados e a escalada das intervenções estatais que se seguiram às duas guerras mundiais, houve a expansão e o reforço da importância dos bancos de desenvolvimento. Durante a reconstrução após 1945, o Plano Marshall exigiu que os países canalizassem fundos internacionais para a reconstrução por meio dos bancos de desenvolvimento, acarretando a criação do *Kredintaltanlt fur Weidarufban* (KfW) alemão e do Banco de Desenvolvimento do Japão (JDB). Na mesma época, surgiram bancos de desenvolvimento em alguns países do "resto", como o BNDE, no Brasil, o Banco de Desenvolvimento da Coreia (BDC), na Coreia do Sul, o Banco de Desenvolvimento Industrial, na Índia, e a Nacional Financeira (Nafinsa), no México (Amsden, 2009; Musacchio e Lazzarini, 2015).[7]

Os bancos de desenvolvimento financiaram mais ou menos as mesmas indústrias básicas responsáveis pelo crescimento do "resto" no imediato pós-guerra, fornecendo capital de longo prazo para projetos que não poderiam ser financiados pelo crédito privado. Os setores que

[7] A fonte de custeio para os bancos de desenvolvimento variou em cada caso. No México, empréstimos estrangeiros financiaram seu banco; na Coreia do Sul, o BDC financiou suas atividades emitindo debêntures de finanças industriais (comprados sobretudo por outros bancos estatais) e atraindo depósitos para a poupança; já o Brasil financiou o BNDES por meio da poupança obrigatória dos trabalhadores, usando seus fundos de previdência como capital (Amsden, 2009).

receberam mais recursos, tornando-se os principais mutuários, foram os metais básicos (aço e ferro), os produtos químicos (petroquímica), o maquinário (elétrico e não elétrico), os equipamentos de transporte (automóveis, navios e peças automotivas) e os produtos têxteis. Além disso, a infraestrutura foi o principal alvo dos bancos de desenvolvimento. Ao contrário da construção de ferrovias no pré-guerra, projetos como eletrificação, construção de rodovias e aeroporto, irrigação e saneamento geraram uma demanda substancial por insumos fabricados localmente. Esses investimentos fortaleceram grupos empresariais que participaram de tais projetos, a exemplo das grandes construtoras brasileiras. Assim, é inegável que os bancos de desenvolvimento transformaram os arranjos financeiros do pós-guerra, fornecendo uma alta proporção dos empréstimos de longo prazo para a indústria e a infraestrutura em quase todos os países do "resto" (Amsden, 2009).

Entre os bancos de desenvolvimento, o BNDES destaca-se por ser um dos mais antigos e maiores do mundo. Criado em 1952 como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, depois mudado para BNDES, quando se acrescentou "e social" ao nome, em 1982), o Banco tinha como objetivo fornecer crédito de longo prazo para investimentos em energia e transporte. Posteriormente, ampliou esse escopo para oferecer empréstimo a uma série de "indústrias básicas" que o governo pretendia desenvolver, como metais, petróleo, produtos químicos e cimento. Durante quarenta anos, nenhuma grande iniciativa envolvendo capital privado brasileiro foi implementada sem o apoio do BNDES, pois não havia outra fonte real e alternativa de capital de longo prazo no país. Para se ter uma ideia da atual relevância do Banco, em 2010, o valor de empréstimos desembolsados pelo BNDES equivalia a mais de três vezes a quantia fornecida pelo Banco Mundial. Além disso, o BNDES era um dos bancos mais lucrativos, em termos de retorno sobre o ativo, e um dos mais rentáveis, em termos de retorno sobre o patrimônio líquido, com exceção do KfW (Amsden, 2009; Musacchio e Lazzarini, 2015). Com o BNDES, o Brasil criou uma instituição

burocrática com forte senso de missão institucional e capacidade técnica com competência para apoiar projetos de desenvolvimento de longo prazo.

Com a crise de 2008, os bancos de desenvolvimento ganharam novo impulso, e a Argentina e os Estados Unidos anunciaram a intenção de criar instituições semelhantes. Segundo Aldo Musacchio e Sérgio Lazzarini (2015, p. 273), uma pesquisa realizada em 2011 revelou a importância dos bancos de desenvolvimento para diversas regiões: foram identificados 288 bancos de desenvolvimento em todo o mundo, concentrados sobretudo no sul e no leste da Ásia (29,5%), na África (24,3%) e na América Latina e o Caribe (17,7%). Os dados demonstram, portanto, a contínua relevância dessas instituições para as estratégias de desenvolvimento dos países retardatários.

Os bancos de desenvolvimento contribuíram para a transformação da estrutura produtiva ao submeter o setor privado a padrões de desempenho relacionados a práticas administrativas no nível da empresa (padrões técnicos) e a metas de política nacional (padrões políticos). A eficiência dos bancos de desenvolvimento dependia da disciplina e dos padrões de desempenho, cujo monitoramento estava vinculado às capacidades burocráticas dos países. Entre os padrões políticos, destacam-se as metas de exportação e os requisitos de conteúdo local. Nos países do Leste Asiático, a política industrial combinou subsídios à exportação com intensa pressão burocrática para garantir o cumprimento de metas. Com o mais elevado índice de crescimento das exportações no "resto", a Coreia do Sul induziu suas empresas a exportar, atrelando a concessão de subsídios às metas de exportação, negociadas conjuntamente pelo setor privado e pelo governo e divulgadas em reuniões mensais de alto escalão. Esse tipo de política concedeu fortes incentivos para que as empresas privadas aumentassem seu nível de produtividade, se fortalecessem e pudessem competir no mercado externo. Apesar de sua disseminação na maior parte do "resto", os padrões de desem-

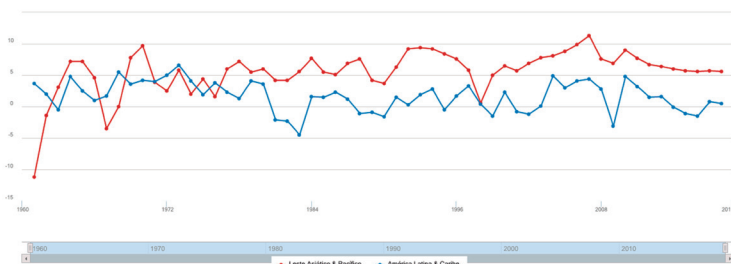
penho relativos à exportação tornaram-se mais intensos na Coreia do Sul e em Taiwan (Amsden, 2009; Rodrik, 2011).

Nos países em desenvolvimento, os padrões de desempenho relativos a requisitos de conteúdo local concentraram-se na indústria automobilística. Tais requisitos tinham por objetivo induzir as montadoras de automóveis (estrangeiras ou nacionais) a comprar suas peças e componentes de fornecedores internos em troca da concessão de proteção tarifária a veículos finalizados, de limites ao ingresso de novas montadoras e de subsídios financeiros. Com isso, os governos pretendiam criar empresas nacionais, desenvolver capacidades tecnológicas e poupar ou ganhar divisas. Mesmo nos países latino-americanos, que não criaram indústrias automotivas próprias, os efeitos das leis de conteúdo local sobre o aprendizado foram grandes, sobretudo no setor de autopeças, com o surgimento de empresas nacionais de pequena e média escala. Nos anos 1990, os requisitos de conteúdo local tornaram-se alvo de críticas da OMC. Desde então, as grandes montadoras passaram a adquirir suas peças e componentes globalmente. Essa medida atingiu especialmente os países onde as indústrias automotivas eram de propriedade estrangeira, a exemplo de Argentina, Brasil e México, levando à desnacionalização ou à quebra de muitos fornecedores de peças-chave (Amsden, 2009).

Nos estágios iniciais da industrialização tardia no pós-guerra, entre as décadas de 1950 e 1980, tanto os países latino-americanos quanto os asiáticos compartilhavam, de alguma forma, um conjunto semelhante de instituições desenvolvimentistas. Na realidade, o Leste Asiático tinha começado um pouco atrás da América Latina. Em 1975, o valor agregado das manufaturas na América Latina representava 55% do valor agregado total das manufaturas dos países em desenvolvimento, somando-se o "resto" ao "resquício". Em 1994, a participação latino-americana caíra para 35,9%. Nesse mesmo intervalo, a parcela da produção manufatureira representada pelo sul e pelo leste da Ásia havia subido de meros 26,4%, em 1975, para 47,9%, vinte anos depois. Houve, portanto, uma clara divisão nas trajetórias

do "resto" a partir dos anos 1980, quando os países do Leste Asiático atingiram níveis de desenvolvimento superiores aos da América Latina (Amsden, 2009).

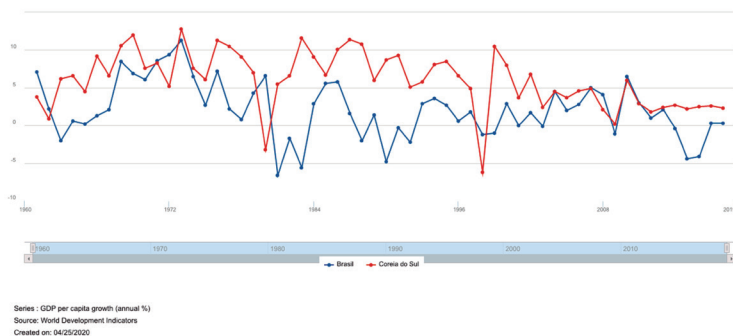
Dados do Banco Mundial confirmam a divergência nas trajetórias de crescimento da América Latina e do Leste Asiático nas últimas décadas. O gráfico 1 mostra a evolução anual do PIB dessas duas regiões, entre 1961 e 2019. Já o gráfico 2 destaca a evolução do PIB de Brasil e Coreia no mesmo período histórico.

Gráfico 1 – Taxa de crescimento do PIB na América Latina e Leste Asiático (1961-2019)

Series : GDP per capita growth (annual %)
Source: World Development Indicators
Created on: 04/25/2020

Fonte : Banco Mundial, 2020.

Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB no Brasil e na Coreia do Sul (1961-2019)

Brasil — Coreia do Sul

Series : GDP per capita growth (annual %)
Source: World Development Indicators
Created on: 04/25/2020

Fonte : Banco Mundial, 2020.

Com a crise da dívida dos anos 1980, críticos liberais associaram o mau desempenho das economias latino-americanas ao modelo de substituição de importações. Essa estratégia de desenvolvimento possibilitou a aceleração do crescimento, especialmente entre as décadas de 1950 e 1970, quando os índices de produtividade cresceram mais rapidamente na América Latina do que no Leste Asiático (Rodrik, 2011). No entanto, ao contrário dos países asiáticos, os latino-americanos não realizaram reformas estruturais – como a agrária e a educacional –, não construíram sólidas capacidades estatais, nem lograram desenvolver setores dinâmicos da economia. Ademais, o modelo colocou pouca ênfase na habilidade das empresas domésticas em exportar e competir no mercado global. Apesar disso, o balanço da estratégia de substituição de importações é positivo, pois foi o período de mais elevado crescimento das economias latino-americanas, sobretudo quando comparado à época de hegemonia neoliberal. Como afirma Robert Boyer (2009), contrariamente à interpretação prevalecente nos anos 1990, o esgotamento do modelo substitutivo não resultou da sua não validade, mas da chegada ao limite dessa estratégia, em decorrência do seu próprio sucesso.

Diferentemente do modelo de substituição de importações "fácil", ou "*easy-ISI*" (*import-substituting industrialization*), prevalecente na América Latina, os países do Leste Asiático adotaram o "*difficult ISI*" (Kohli, 2009). Após introduzir o modelo substitutivo nos anos 1950, os países asiáticos mais dinâmicos conseguiram passar para uma estratégia de exportação de produtos manufaturados ainda nos anos 1960. Quando as capacidades necessárias para aprofundar o desenvolvimento passaram a exigir mais tecnologia, uma escolha teve de ser feita: estreitar as relações com firmas estrangeiras ou investir mais na formação de empresas nacionais com tecnologia própria (Amsden, 2009; Bresser-Pereira, 2009). Além de escolher a segunda opção, os países do Leste Asiático realizaram profundas reformas agrária, educacional e tributária, limitaram a presença do investimento externo, fortaleceram as capacidades burocráticas e criaram grandes empresas líderes nacionais. Foi nesse quadro, radical e estruturalmente diferente das economias latino-americanas, que os países asiáticos enfrentaram as transformações que ocorreram no sistema capitalista internacional a partir dos anos 1980.

Em resumo, após a Segunda Guerra Mundial, os países da periferia adotaram estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento econômico, com taxas extraordinárias de crescimento entre os anos 1950 e 1980. O papel do Estado na estruturação dos modelos de industrialização por substituição de importações foi fundamental para os processos de *catch up*. No entanto, dois modelos divergentes de desenvolvimento emergiram no Leste Asiático e na América Latina. Nos países asiáticos, consolidou-se um modelo de desenvolvimento nacionalista ou autônomo, caracterizado por sociedades mais igualitárias, fortes capacidades estatais e grandes empresas nacionais nos setores de alta tecnologia. Nos países latino-americanos, prevaleceu um modelo de desenvolvimento dependente, marcado por sociedades altamente desiguais, capacidades burocráticas fracas, elevada participação do capital estrangeiro na estrutura produtiva e um empresariado concentrado nos setores primários

da economia. Assim, nos últimos anos, enquanto o Leste Asiático vem se transformando na fábrica do mundo, a América Latina – e o Brasil – tem se convertido progressivamente na fazenda do planeta.

4.2 A expansão do capitalismo brasileiro e seus impactos na América do Sul

Esta seção analisa o avanço do capitalismo brasileiro na região, a magnitude do investimento externo do país e os impactos causados pelas empresas brasileiras nas nações vizinhas. O Brasil foi o país latino-americano que mais se desenvolveu com o processo de industrialização por substituição de importações. Como ocorre com qualquer país capitalista que se desenvolve, houve uma internacionalização da fronteira econômica brasileira, movimento que se acentuou nos últimos anos. No entanto, a recente expansão do capitalismo brasileiro coincidiu com a chegada ao poder de um governo progressista. Apesar de o Estado e o setor privado terem, muitas vezes, interesses recíprocos e sobrepostos, ambos também possuem objetivos estratégicos distintos. Diante de um possível conflito entre a lógica empresarial e a lógica diplomática, pretende-se avaliar em que medida a internacionalização das empresas brasileiras poderá afetar a dimensão política da diplomacia do país para a América do Sul.

A relação entre Estado e capitalismo faz parte da essência e da estrutura do próprio sistema capitalista, pois um não existe sem o outro. No século XX, o aumento da intervenção do Estado na economia levou à formação do conceito de capitalismo de Estado. Musacchio e Lazzarini (2015, p. 10) definem capitalismo de Estado como “a influência difusa do governo na economia, seja mediante participação acionária minoritária ou majoritária nas empresas, seja por meio do fornecimento de crédito subsidiado e/ou de outros privilégios a negócios privados”. O capitalismo de Estado atingiu o auge na década de 1970, quando a produção das estatais como

proporção do PIB alcançou 10% em economias mistas – como os autores se referem aos países industrializados desenvolvidos – e quase 16% nos países em desenvolvimento. Nos anos 1980, houve várias experiências de reformas nas estatais como meio para atenuar as dificuldades dessas empresas e dos próprios Estados. Com o fim do bloco socialista e a hegemonia das ideias neoliberais, os governos acabaram privatizando milhares de empresas, abrindo suas economias e desmantelando os controles de capital. No entanto, o processo de privatização não redundou na plena desarticulação dos sistemas de capitalismo de Estado desenvolvidos no século XX. Na realidade, houve uma profunda modificação na maneira como os governos gerenciam suas grandes empresas estatais.

Atualmente, é possível identificar duas formas predominantes de capitalismo de Estado. No modelo "investidor majoritário", o Estado permanece como acionista controlador, mas as empresas estatais apresentam características de governança diferentes que possibilitam a participação de investidores privados. No modelo "investidor minoritário", o capitalismo de Estado possui uma forma mais híbrida, na qual o Estado renuncia ao controle de suas empresas em favor de investidores privados, mas continua com alguma participação acionária. Há vários canais pelos quais os Estados atuam como acionistas minoritários – por exemplo, manter diretamente ações residuais em empresas parcialmente privatizadas ou usar uma empresa *holding* de propriedade estatal para manter participações minoritárias em diversas empresas privadas. Ademais, os governos podem utilizar bancos de desenvolvimento, fundos soberanos e outros fundos controlados pelo Estado (como fundos de pensão e seguradoras) para emprestar ou investir em empresas privadas (Musacchio e Lazzarini, 2015).

Nos países integrantes do BRICS, é grande o número de empresas em que o governo detém participação acionária majoritária ou minoritária, usando diferentes agentes financeiros públicos. Em geral, os governos utilizam estruturas de propriedade piramidais ou

holdings estatais para gerir sua participação em diversas empresas. Na China, a estatal Comissão de Supervisão e Administração de Ativos atua como *holding*, supervisionando mais de cem empresas autônomas e *holdings*. Na Rússia, a empresa de gás Gazprom é efetivamente uma pirâmide, com participação majoritária em diversos grupos. Na Índia, a *Life Insurance Corporation* desempenha o papel de grande *holding* do governo e é considerada a maior investidora ativa do mercado de ações indiano. No Brasil, os fundos de pensão estatais possuem participações acionárias minoritárias em várias empresas de capital aberto e, muitas vezes, se comportam como investidores ativos, com capacidade de influenciar a estratégia da empresa. Além disso, o BNDES Participações (BNDESPar), braço de investimentos do BNDES, criado em 1982, gerencia a maior parte dos investimentos em capital próprio da instituição (Musacchio e Lazzarini, 2015).

Entre 1930 e 1980, as ondas sucessivas de expansão industrial no Brasil somente encontram explicação levando-se em conta o papel do Estado, ora ampliando sua participação direta na economia, ora subsidiando os investimentos privados. Em poucas décadas, a industrialização brasileira avançou consideravelmente no sentido de criar um sistema industrial com um grau de diferenciação similar ao das economias industrializadas. A ação do governo orientou-se para aumentar a eficiência marginal dos investimentos, o que possibilitou aprofundar o processo de substituição de importações e criar uma classe empresarial dinâmica. Assim, a trajetória do Brasil confirma a tese de que, para ser bem-sucedida, uma estratégia de desenvolvimento demanda um Estado e um empresariado forte (Boschi, 2011; Furtado, 2007).

Durante o primeiro governo Vargas (1930-45), o Estado brasileiro aumentou sua participação na economia e fundou grandes empreendimentos, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, e a Companhia Vale do Rio Doce, em 1942. A intervenção do governo possuía duas razões centrais. Por um lado, o Estado pre-

tendia promover a industrialização e acelerar o desenvolvimento do país. Por outro, os mercados de ações e de créditos estavam em crise e os investidores privados não se dispunham a assumir riscos com a criação de novas empresas industriais. No entanto, demoraria até os anos 1950 para que surgisse um consenso em torno da necessidade de se apoiar um projeto nacional de industrialização.

Nos anos 1950, o capitalismo de Estado no Brasil ingressou em uma nova fase com o nacional-desenvolvimentismo, que se tornou a ideologia da industrialização e do desenvolvimento econômico e enfrentou resistências do setor liberal-conservador, o qual defendia as vantagens comparativas da economia agroexportadora. Apoiado por uma coalizão política heterogênea envolvendo empresários industriais, burocratas públicos, intelectuais e trabalhadores urbanos, o desenvolvimentismo acelerou o crescimento econômico e criou instituições centrais para o processo de desenvolvimento brasileiro, como o BNDES, em 1952, e a Petrobras, em 1953 (Bresser-Pereira, 2014; Carrillo, 2014).

O capitalismo de Estado brasileiro atingiu o auge na década de 1970. Os governos militares (1964-85) adotaram uma política industrial ativa e criaram empresas estatais com o propósito de desenvolver novas indústrias. Durante o governo Geisel (1974-79), ocorreu o ápice não apenas na criação de empresas industriais (por exemplo, alumínio, fertilizantes e petróleo), mas também de concessionárias de serviços públicos, entre as quais, as mais importantes eram as de água, saneamento e telecomunicações (uma empresa por estado da federação). Ao final da década de 1970, mais de 40% da formação bruta de capital no Brasil vinha do setor público (Musacchio e Lazzarini, 2015).

De maneira geral, o desenvolvimentismo deixou um legado bastante complexo. Por um lado, agravou as desigualdades socioeconômicas, transformando o país em um dos mais desiguais do mundo. Quando o modelo substitutivo entrou em crise nos anos 1980, o Brasil havia ampliado sua vulnerabilidade externa e se tornado mais

dependente da tecnologia estrangeira em setores-chave da produção industrial. Por outro lado, o velho desenvolvimentismo modificou profundamente a estrutura produtiva brasileira. A ação estatal foi indispensável para criar a indústria automobilística, aeroespacial e de telecomunicações. Ademais, a diversificação da agricultura permitiu ao país reduzir a importação de alimentos e se tornar líder mundial na produção e na exportação agrícola. Assim, os setores implantados durante o período desenvolvimentista são, ainda hoje, extremamente importantes para a economia do país (Carrillo, 2014).

Nos anos 1990, o processo de privatização mudou a face do capitalismo de Estado no Brasil. Diferentemente de outros modelos de liberalização, o Estado conservou maneiras de reter o controle ou de influenciar as empresas estatais privatizadas. O BNDES atuou como protagonista das reformas de mercado em pelo menos três esferas: planejamento e execução das privatizações; financiamento dos adquirentes; e compra de participações minoritárias em diversas ex-estatais. Esse último caso significou a ascensão de uma nova forma de propriedade estatal minoritária de empresas, por meio da compra de participação acionária pelo BNDES via BNDESPar. Em algumas empresas, como a Embraer e a Vale, o governo manteve uma participação (*golden share*) que lhe garantiu o poder de veto em relação a algumas decisões, a exemplo de mudanças na estrutura da propriedade. Em outros casos, o BNDES juntou-se a grupos empresariais para comprar ações que possibilitassem o controle das empresas privatizadas pelo governo. Ademais, os fundos de pensão públicos também investiram pesadamente na participação em companhias privatizadas (Musacchio e Lazzarini, 2015; Schneider, 2013).

Com a ascensão do PT, muitos analistas consideram que o governo brasileiro adotou um modelo neodesenvolvimentista, sobretudo a partir do segundo mandato de Lula (2007-10) e durante o primeiro governo Dilma (2011-14). Para alguns críticos, o neodesenvolvimentismo é um modelo ainda em formação que propõe a construção de um espaço de coordenação entre as esferas pública

e privada. O novo desenvolvimentismo é conceituado como uma estratégia de desenvolvimento para os países de renda média, no ambiente competitivo da globalização, que tem como base teórica a macroeconomia estruturalista e keynesiana do desenvolvimento. Entre os elementos essenciais do neodesenvolvimentismo, destacam-se a intervenção moderada do Estado na economia, a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva e uma ativa política social (Boschi, 2011; Bresser-Pereira, 2014).

No entanto, muitos críticos questionam se os governos progressistas efetivamente adotaram um novo modelo de desenvolvimento e em que medida este se diferencia do neoliberalismo. Ao conjugar políticas distributivas com câmbio valorizado, os governos Lula e Dilma teriam adotado um modelo social-desenvolvimentista, e não um modelo neodesenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2014). Para alguns analistas, o neodesenvolvimentismo suavizou as contradições do neoliberalismo, e ambos seriam apenas metamorfoses da expansão contemporânea do capitalismo brasileiro (Castelo, 2014; Fontes, 2013). Para outros, o neodesenvolvimentismo apoiou-se em elementos conjunturais, desconsiderando atributos estruturais que caracterizam um padrão de desenvolvimento. Nesse sentido, o novo modelo de desenvolvimento não teria conseguido superar a histórica dependência e vulnerabilidade da economia brasileira, característica compartilhada por outros países latino-americanos (Berringer, 2013; Filgueiras, 2014). Por fim, Ian Carrillo (2014) afirma que as múltiplas contradições da trajetória do Brasil tornam problemática a afirmação de que o país adotou uma política neodensenvolvimentista nos últimos anos. Entre outras razões, isso ocorre porque os capitais públicos e privados continuaram sendo absorvidos pelos setores produtivos tradicionais, sem maior agregação de valor. Ao financiar setores primários em detrimento dos de alta tecnologia, o BNDES enfraqueceu o potencial do neodesenvolvimentismo e reforçou a dependência da trajetória vinculada ao modelo primário-exportador. Além disso, a inserção internacional

brasileira baseou-se na demanda global por *commodities*, cujo ciclo de alta chegou ao fim, demonstrando a fragilidade do propalado novo modelo de desenvolvimento.

Desde 2013, a política econômica do governo começou a mostrar seus limites. No governo Lula, houve uma enorme apreciação cambial, que inviabilizou as exportações de manufaturados e agravou o processo de desindustrialização. Os efeitos desastrosos do câmbio valorizado viriam a ocorrer no governo Dilma, quando o aumento do mercado interno foi afinal capturado pelas importações. Nessa administração, houve a tentativa de compensar a moeda apreciada com uma agressiva política industrial, que envolveu redução de impostos e desoneração de encargos trabalhistas. Apesar do elevado custo para o Tesouro, a política não surtiu efeito, pois a moeda continuou valorizada. Além disso, como afirma Bresser-Pereira (2014), a presidente contou apenas com um tímido e contraditório apoio dos empresários industriais que, na medida em que deixavam de ser industriais e se convertiam em montadores (indústria maquiladora), perdiam o interesse em um câmbio competitivo, transformando-se, na prática, em importadores.

Historicamente, o BNDES exerceu um papel fundamental na consolidação do capitalismo brasileiro. Nos últimos sessenta anos, o Banco participou de todas as fases do desenvolvimento do país: o desenvolvimentismo, o neoliberalismo e o novo ensaio desenvolvimentista. Criado em fevereiro de 1952 como uma autarquia autônoma, o BNDE serviu de base para o planejamento econômico e o financiamento dos investimentos necessários à infraestrutura e à industrialização. O Banco também se tornou uma das bases da autonomia e do poder da burocracia pública brasileira. Durante a primeira década de operação, o BNDE se concentrou no financiamento de longo prazo para a renovação do sistema ferroviário e para a construção de novas usinas hidrelétricas. Entre o final das décadas de 1950 e 1960, o Banco deslocou os seus fundos para a siderurgia, transformando o Brasil em um produtor autossuficiente e, posteriormente, num grande expor-

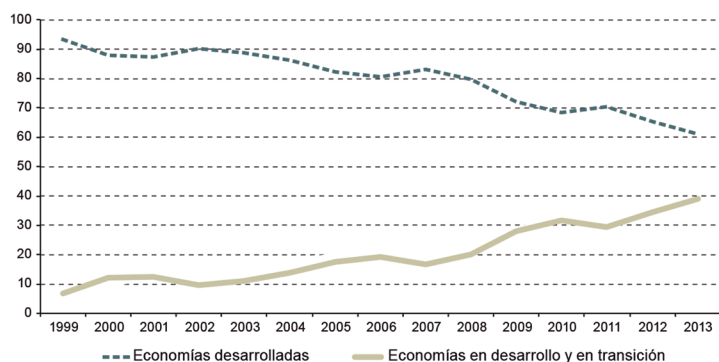
tador de produtos de aço. Sob o governo militar, o BNDE começou a financiar os setores de bens de capital e de produtos químicos e petroquímicos. Nesse período, o financiamento, antes voltado para empresas públicas, passou a ser direcionado para o setor privado, que deveria seguir os planos de desenvolvimento do governo. Nos anos 1980, o já então BNDES criou um braço de investimento, o BNDES-Par. Ademais, o Banco mudou sua estratégia de financiamento, diminuindo os empréstimos e passando a investir mais na compra de ações (Amsden, 2009; Bresser-Pereira, 2014; Musacchio e Lazzarini, 2015).

Após atuar no processo de privatização, o BNDES mais do que triplicou seus empréstimos na primeira década do século XXI. Durante o governo Lula, o Banco se envolveu em várias operações de grande escala e ajudou a coordenar fusões e aquisições de empresas no país e no exterior, no intuito de construir os chamados "campeões nacionais" – grupos empresariais que deveriam se tornar líderes em seu setor no cenário internacional. Em geral, foram privilegiadas as áreas ligadas ao setor primário: agropecuária, mineração, papel e celulose e petróleo. Alguns críticos dessa política industrial alegam sua falta de transparência. O BNDES também é criticado por financiar fusões em setores de baixa capacidade tecnológica, incapazes de promover a transformação produtiva necessária para superar a vulnerabilidade estrutural do país. Um exemplo dessa política ocorreu com a JBS Friboi, convertida pelo BNDES em "campeã nacional". Ao investir US$ 4 bilhões, o Banco viabilizou a aquisição da Swift Armour e da Pilgrim's Pride, tradicionais processadores de carne argentina e estadunidense. Além disso, o BNDES passou a controlar cerca de 30% do capital acionário da nova empresa. Com isso, a JBS Friboi saiu da 58.ª posição, no início dos anos 2000, para se tornar líder na produção mundial de carnes no final da década (Carrillo, 2014; Klein, 2013; Musacchio e Lazzarini, 2015; Schneider, 2013).

Nos últimos anos, o Estado brasileiro, via BNDES, financiou um processo de centralização de capitais, fortalecendo os grandes

grupos econômicos nacionais e promovendo sua internacionalização. Ao fomentar a concentração econômica doméstica e a internacionalização das empresas brasileiras, o governo transformou o BNDES em um importante instrumento da sua política desenvolvimentista e da política exterior. Nesse sentido, as fusões e aquisições permitiram a grupos econômicos brasileiros capturar expressivos segmentos dos mercados nacional e internacional. Deve-se destacar, entretanto, que o recente movimento de expansão da fronteira econômica envolve não apenas o Brasil, mas também outros países em desenvolvimento, que passaram a ter empresas classificadas entre as grandes transnacionais.

Segundo a CNI (2013), ocorreram dois ciclos de internacionalização de empresas de países em desenvolvimento nas últimas décadas. O primeiro, nos anos 1990, teve como eixo dinâmico grupos oriundos de Coreia do Sul, Cingapura, Honk Kong e Taiwan. O segundo, na década de 2000, foi liderado por países como Brasil, Chile, México, China, Índia, Malásia e Tailândia. Para se ter uma ideia da magnitude dos ciclos, em 2003, os investimentos externos diretos (IED) das economias em desenvolvimento representavam somente 10% do total mundial; já em 2013, essa cifra alcançou 39%, como mostra o gráfico 3. Essa tendência se acentuou graças à crise financeira de 2008, que afetou com mais força as economias desenvolvidas. Além disso, entre 2004 e 2013, o número de transnacionais de economias em desenvolvimento incluídas entre as 2.000 maiores do mundo, segundo *ranking* publicado pela Forbes, subiu de 333 para 636 empresas, a maioria oriunda do BRICS. Houve, portanto, uma reconfiguração dos deslocamentos de capitais, que já não se limitam às direções Norte-Norte e Norte-Sul, pois incluem investimentos Sul-Sul e Sul-Norte, tornando mais complexas as relações centro-periferia (CEPAL, 2014; CNI, 2013; Fontes, 2013).

Gráfico 3 – Economias desenvolvidas e em desenvolvimento: participação nos fluxos mundiais de saída de investimento externo direto, 1999-2013

Fonte: CEPAL, 2014.

O investimento externo costuma ser uma etapa da internacionalização que se segue à exportação, principalmente no que diz respeito às empresas transnacionais dos países em desenvolvimento. Em geral, são quatro os objetivos dos investimentos externos: acesso a mercados (*market-seeking*), acesso a ativos estratégicos (*asset-seeking*), acesso a recursos naturais (*resource-seeking*) e busca de eficiência (*efficiency-seeking*). A estratégia de manter ou ampliar o acesso a mercados externos parece ser o principal objetivo perseguido pelas empresas brasileiras ao se internacionalizarem em termos produtivos. De fato, a busca pelo acesso ao mercado doméstico em que se investe é pretendida por parte considerável das transnacionais brasileiras de bens intermediários, de capital e de consumo. Já pela lógica do *asset-seeking*, o investidor busca acessar ativos estratégicos tangíveis e intangíveis, como conhecimentos, tecnologias, direitos de propriedade intelectual, que sejam passíveis de aquisição em determinado país. Isso explica a preferência das empresas de setores intensivos em tecnologias pelos mercados dos países desenvolvidos.

A internacionalização produtiva também pode ser motivada pelo acesso a recursos naturais inexistentes no país de origem. Nesses casos, a localização da produção depende da geografia da disponibilidade dos ditos recursos. Por fim, as estratégias *efficiency-seeking* buscam o aumento da eficiência e da produtividade global das empresas mediante investimentos externos que garantam suporte à fragmentação internacional da produção e gerem ganhos de escala e escopo associados à especialização das plantas em diferentes países. Essa estratégia é típica de setores como o automobilístico e o eletroeletrônico, pouco relevantes na experiência brasileira (Além e Cavalcanti, 2005; CNI, 2013).

As estratégias de internacionalização variam conforme a região. Na Ásia, grupos empresariais orgânicos de alta tecnologia são motivados por estratégias de aumento de eficiência (*efficiency-seeking*). Na América Latina, em contraste, os investimentos visam majoritariamente à aquisição de competidores nos mercados estrangeiros (*market-seeking*). Em relação aos fatores de impulsão, o investimento externo asiático é motivado pela escassez de recursos naturais e necessidade de reduzir custos de produção e adquirir ativos estratégicos. Já o investimento externo latino-americano é determinado pela necessidade de diversificar o risco e pela pressão causada pelas políticas de liberalização. Em relação aos fatores de atração, a experiência da Ásia está centrada no acesso a mercados para implantar plataformas de exportação, na disponibilidade de tecnologia, em medidas para reduzir custos de produção e na conversão de marcas nacionais em globais. Por outro lado, na América Latina, os investimentos externos são motivados pelas redes étnico-culturais (imigrantes latinos nos Estados Unidos), por oportunidades resultantes da privatização nos países vizinhos, por acordos de comércio na região e pela conversão de marcas nacionais em regionais (CEPAL, 2014; Schneider, 2013).

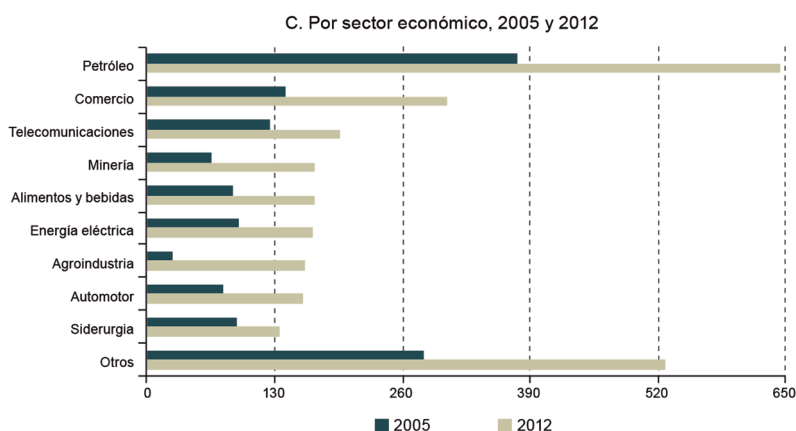
As empresas transnacionais latino-americanas são conhecidas como translatinas e estão concentradas nos setores de serviços (comér-

cio varejista e telecomunicações), recursos naturais (hidrocarbonetos e mineração) ou manufaturas intensivas em capital (siderurgia e indústria de cimento); poucas atuam nos setores manufatureiros intensivos em tecnologia. Em termos cronológicos, Brasil e Argentina foram pioneiros nos fluxos de investimentos no exterior, seguidos por Chile e México. Em relação ao destino geográfico, os investimentos das translatinas concentram-se na própria região e assumem a modalidade *brownfield*, envolvendo aquisições ou fusões com empresas dos países vizinhos. As maiores economias regionais têm um perfil de internacionalização mais diversificado. A empresa mexicana de cimento Cemex, por exemplo, possui investimentos na Austrália; já a brasileira Vale tem atuação em mercados da América do Norte, como demonstrou a compra da mineradora canadense Inco Ltda. As empresas brasileiras possuem investimentos na UE e são praticamente as únicas latino-americanas a investir na África. Apesar das translatinas terem uma presença mais limitada na Ásia, as brasileiras Embraer e Marco Polo realizaram grandes investimentos novos (*greenfield*) na China (CEPAL, 2014; Schneider, 2013).[8]

Segundo a CEPAL (2014, p. 81), entre as cinquenta maiores translatinas, em 2012, destacavam-se as procedentes do México (16), do Brasil (14) e do Chile (11), que eram seguidas com certa distância pela Colômbia (6), Argentina (2) e Venezuela (1). Em termos de volume de vendas, as empresas brasileiras e mexicanas eram responsáveis por 37% e 31%, respectivamente, do total de vendas entre essas cinquenta empresas. Ao contrário do que afirmam alguns críticos, que denunciam o expansionismo do capitalismo brasileiro, os números mostram que a existência de grandes grupos empresariais e sua internacionalização não é um fenômeno exclusivo do Brasil na América Latina.

[8] O investimento externo direto (IED) pode assumir as seguintes modalidades: instalação de subsidiária ou unidade produtiva (*greenfield*); formação de parceria com empresa do país no qual se investe (*joint venture*); e aquisição ou fusão com empresa estrangeira (*brownfield*) (Fonseca, 2014).

Ainda de acordo com a CEPAL (2014), entre 2000 e 2012, as vendas das 500 maiores translatinas triplicaram, impulsionadas pelos altos preços das matérias primas e pela demanda chinesa. Esse crescimento também foi liderado por empresas do Brasil e do México e esteve concentrado nos setores de recursos naturais e serviços, como mostra o gráfico 4.

Gráfico 4 –Translatinas: concentração por setor econômico, 2005 e 2012

Fonte: CEPAL, 2014.

Historicamente, o Brasil sempre foi um importante receptor de investimentos externos. Na primeira década do século XXI, houve um crescimento dos investimentos de empresas brasileiras no exterior. Esse movimento não é novo e já tem mais de quarenta anos. A primeira fase do investimento de empresas brasileiras no exterior ocorreu no final dos anos 1960 e foi até 1982 – processo basicamente concentrado na Petrobras, em instituições financeiras e em grandes construtoras. Na década de 1980, observou-se uma redução dos investimentos devido à crise econômica. Ainda assim, algumas empresas,

como a Vale e as construtoras, buscaram compensar essa tendência com a diversificação de suas carteiras de negócios, sobretudo investindo nos mercados de países em desenvolvimento (Além e Cavalcanti, 2005; CEPAL, 2014; CNI, 2013; Motta Veiga e Ríos, 2014).

Nos anos 1990, o processo de abertura econômica levou à concentração de capitais e forçou as empresas brasileiras a tornarem-se mais competitivas, para que mantivessem o mercado interno e expandissem seus negócios no exterior. Após um período de inibição nos anos subsequentes à implantação do Plano Real, o processo de integração regional provocou um aumento dos investimentos nos países do Mercosul. Em entrevista concedida na CNI, Soraya Rosar (2015) destacou o papel do bloco sul-americano no processo de internacionalização das empresas brasileiras, sobretudo na década de 1990. Entre 2001 e 2011, o estoque de investimentos no exterior multiplicou-se por quatro. O crescimento acelerou-se a partir de 2004 e atingiu um máximo histórico em 2006. Recentemente observou-se uma redução do investimento brasileiro, que ficou negativo em alguns anos. Ao contrário das translatinas chilenas, colombianas ou mexicanas, as empresas brasileiras não estão acelerando seus investimentos no exterior. Apesar da expansão na primeira década do século XXI, o Brasil ainda pode ser considerado um ator secundário entre os emissores de investimentos internacionais, inclusive entre os países em desenvolvimento (Além e Cavalcanti, 2005; CEPAL, 2014; CNI, 2013).

O processo de internacionalização das empresas brasileiras envolve firmas dos mais diversos tamanhos – grandes e médias – de múltiplos setores. Isso significa que uma gama de grupos empresariais possui vantagens competitivas que lhes permite concorrer no mercado internacional, utilizando tal situação com o objetivo de aumentar e consolidar o poder de mercado da empresa. No setor de recursos naturais, além da Vale e da Petrobras, destacam-se quatro empresas agroindustriais especializadas na produção de carne, que tiveram notável expansão a partir de 2005: JBS Friboi, Marfrig, Minerva e BRF, antiga Brasil

Foods. As duas primeiras realizaram grandes aquisições nos Estados Unidos e em outros mercados, o que as converteu em primeira e quarta produtoras mundiais de carne, respectivamente. Já a Minerva e a BRF concentraram sua expansão em países vizinhos, como a Argentina e o Uruguai (Carvalho e Sennes, 2009; CEPAL, 2014).

Outro importante grupo de empresas brasileiras está concentrado em setores industriais intensivos em capital e em recursos naturais, como a siderurgia. Nesse setor, sobressai-se a Gerdau, empresa com alto grau de internacionalização, que tem como alvo a América Latina. A Companhia Siderúrgica Nacional também possui investimentos no exterior, com ênfase nos mercados europeu e estadunidense. A Votorantim é outro conglomerado do setor siderúrgico e de cimentos que atua no estrangeiro. Na área de serviços financeiros, destacam-se o Banco do Brasil e o Itaú, sendo que o último tem uma estratégia de expansão centrada na América Latina. Em relação aos serviços de engenharia e construção, o Brasil possui grandes empresas atuando em diferentes partes do mundo, como a Andrade Gutierrez, a Camargo Correia, a OAS e a Odebrecht. Ao concentrar suas atividades na região, a América do Sul tem sido responsável por parte considerável do faturamento desses grupos (Carvalho e Sennes, 2009; CEPAL, 2014).[9]

Entre as maiores transnacionais brasileiras, a Embraer e a Marcopolo constituem exceções, visto que não atuam na área de recursos naturais, e sim no setor manufatureiro intensivo em tecnologia. A Embraer é uma empresa orientada para a exportação (somente 14% de suas receitas se originam no país) e possui centros de produção nos Estados Unidos, na China e em Portugal. Ape-

[9] Enquanto escrevia a tese, ainda não era possível avaliar o impacto que a Operação Lava Jato – deflagrada pela Justiça Federal, pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal – teria sobre as atividades das grandes empreiteiras brasileiras. Posteriormente, verificou-se que a seletividade da operação e os seus vínculos com os grandes meios de comunicação foram fundamentais na derrubada da presidenta Dilma. Ademais, ao desarticular o setor de engenharia nacional, a Lava Jato afetou também as ações diplomáticas relacionadas à pauta neodesenvolvimentista.

sar de destinar 89% de sua produção para o mercado brasileiro, a Marcopolo também possui forte presença no exterior, com atividades manufatureiras na África do Sul, na Austrália e no México, e, em associação com empresas locais, na Argentina, no Canadá, na Colômbia, no Egito e na Índia (CEPAL, 2014).

Ao fazer um rápido balanço da atuação das transnacionais brasileiras no exterior, constata-se a elevada concentração das empresas na área de *commodities*. Para alguns críticos, entre 2000 e 2011 ocorreu uma nítida reprimarização da pauta exportadora. Nesse sentido, o crescimento dos grupos empresariais ligados a atividades extrativistas vem contribuindo para tornar o Brasil mais uma vez dependente dos setores agrícola e mineral. Além disso, as firmas internacionalizadas estariam relutantes em repatriar os excedentes obtidos no exterior. Segundo Carrillo (2014), tal relutância viola as relações esperadas entre Estado e mercado dentro do modelo neodesenvolvimentista. Para outros analistas, as empresas brasileiras quebraram o precedente histórico segundo o qual o setor de *commodities* não investiria em P&D. Para Schneider (2013), várias firmas do país romperam com esse padrão ao investirem em P&D e, consequentemente, gerarem empregos mais qualificados.

Uma característica especial do investimento externo brasileiro tem sido o respaldo estatal dado pelo BNDES. Entre os países latino-americanos, o Brasil é o único que conta com suporte institucionalizado. Em meados de 2002, a diretoria do BNDES aprovou diretrizes com o objetivo de criar mecanismos para estimular a inserção e o fortalecimento de empresas brasileiras no mercado internacional. Em seguida, foi alterado o Estatuto do Banco, autorizando o financiamento de empreendimentos no exterior, desde que resultassem no estímulo à exportação de produtos brasileiros. Os recursos para fomentar a internacionalização contam com o apoio de outros órgãos públicos, e aumentaram desde 2005, especialmente após a ascensão de Luciano Coutinho à presidência do Banco, em 2007. Entre os instrumentos de apoio oficial à expansão das transnacionais brasileiras,

destacam-se: o Seguro de Crédito à Exportação (SBCE); as linhas de financiamento às exportações de bens e serviços, como o PROEX BB e o BNDES-EXIM; o apoio financeiro à internacionalização, como o BNDES-FINEM; e as capitalizações feitas pelo BNDESPar. Ademais, o BNDES abriu, em Londres, uma subsidiária em 2009, a BNDES Limited, objetivando a participação acionária em outras firmas e com a função de captar recursos no mercado financeiro para emprestar às empresas brasileiras diretamente do exterior, sem que esses recursos sejam repatriados ao Brasil. No mesmo ano, o Banco abriu um escritório no Uruguai, com o objetivo de aportar recursos diretamente nos projetos de integração regional (Além e Cavalcanti, 2005; CEPAL, 2014; Fonseca, 2014; Fontes, 2013; Schneider, 2013).

No entanto, há controvérsias quanto à magnitude do apoio estatal à internacionalização de empresas. Para Soraya Rosar (2015), ainda que o BNDES seja fundamental nos empréstimos de longo prazo, o financiamento privado costuma ser preponderante nas operações de curto prazo e nas exportações. Nesse sentido, Rosar destacou uma característica pouco conhecida do investimento externo brasileiro: muitas empresas de médio porte, sobretudo na área de tecnologia da informação, realizam investimento no exterior com capital próprio. Nesses casos, o impulso para a internacionalização constitui uma alternativa de sobrevivência para empresa diante da ameaça de ser absorvida por uma grande transnacional. Para outros analistas, muitos serviços e soluções financeiras para as operações internacionais das empresas brasileiras têm sido supridas por bancos estrangeiros. De um lado, as fontes privadas de financiamento nos mercados internacionais são responsáveis pelo baixo grau de utilização da linha de internacionalização de empresas do BNDES. De outro, há críticas relativas à inadequação dos procedimentos de análise de crédito do Banco para operações de aquisição, que é a principal modalidade de internacionalização das firmas brasileiras. Seria necessário adequar os procedimentos e reduzir os tempos de análise dos pedidos de financiamento. Assim, a maioria dos investimentos produtivos de trans-

nacionais brasileiras realiza-se com recursos das próprias empresas ou por meio de financiamentos oriundos do setor privado. São poucas as operações que contaram nos últimos anos com o apoio oficial, a exemplo da compra da Swift Armour pela JBS Friboi, que se deu por meio de financiamento do Programa BNDES-FINEM (Carvalho e Sennes, 2009; CNI, 2013; Fonseca, 2014).

A tentativa de mapear os investimentos externos diretos do Brasil encontra dois grandes obstáculos: os paraísos fiscais (centros financeiros *offshore*) e as Sociedades com Propósito Específico (*Special Purpose Entities* – SPE). Estas são entidades estabelecidas para um objetivo específico (administração, gestão de risco cambial, facilitação de financiamento do investimento) ou uma estrutura específica (*holdings*) e tendem a se estabelecer em países com benefícios fiscais e baixa tributação. Algumas empresas recorrem a esses mecanismos para obter vantagens fiscais e driblar controles. Todavia, esses dois expedientes interferem nas estatísticas do Banco Central do Brasil, causando uma discrepância entre os destinos dos fluxos financeiros e o destino final do investimento, pois os dados oficiais dizem respeito ao setor e ao destino geográfico da "empresa investida imediata", e não da empresa que é a beneficiária última do investimento. Isso provoca um duplo viés com a superestimação do setor de serviços (financeiros e serviços prestados às empresas) e dos países que abrigam paraísos fiscais ou SPE (CNI, 2013; Motta Veiga e Ríos, 2014).[10]

Devido ao viés existente nos dados relativos ao destino dos investimentos externos, alguns trabalhos buscam mitigar o problema reunindo informações sobre a localização geográfica das unidades

[10] A dimensão do problema pode ser exemplificada pelos dados do Banco Central de 2012. Naquele ano, 32,2% do estoque de investimento direto no exterior foram direcionados a paraísos fiscais e outros 42% a cinco países europeus hospedeiros de SPE, com destaque para a Áustria (23%), Países Baixos (11,4%) e Luxemburgo (6%). Excluindo-se esses países que representaram quase três quartos do estoque de investimentos brasileiros no exterior, os principais mercados de destino em 2012 foram: Estados Unidos (7,4%); Espanha (6,2%) e Argentina (2,2%) (CNI, 2013; Motta Veiga e Rios, 2014).

das empresas no exterior. A Fundação Dom Cabral (FDC), por exemplo, publica anualmente *rankings* das maiores transnacionais brasileiras com dados sobre a distribuição de unidades dessas empresas por país. A tabela 6, por exemplo, apresenta o resultado do *ranking* da FDC de 2014, e pode-se observar que a maior parte das empresas pesquisadas está instalada nos Estados Unidos; dos treze países da tabela, oito são da América do Sul, e o país fora das Américas que mais recebe empresas brasileiras é a China.

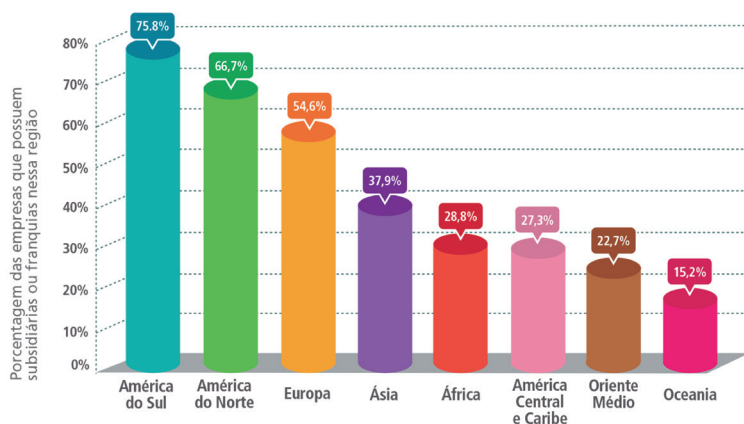
Em relação à dispersão geográfica, observa-se que a América do Sul concentra a maioria das empresas brasileiras: aproximadamente 75% das transnacionais possuem presença física no subcontinente; na sequência, vem a América do Norte, com cerca de 67%, a maior parte instalada nos Estados Unidos. Segundo Soraya Rosar (2015), as empresas brasileiras costumam iniciar seu processo de internacionalização pela América do Sul, antes de partirem para os mercados mais desenvolvidos. O gráfico 5 mostra a distribuição mundial das franquias ou subsidiárias das empresas brasileiras por região. Embora haja uma predominância das empresas no entorno, não existe uma enorme discrepância entre tal presença e a que ocorre em outras regiões. Os dados, portanto, questionam a tese de que existiria uma expansão sem precedentes dos grupos empresariais brasileiros na América do Sul. Isso não significa, entretanto, que essa presença não seja forte ou não possa causar conflitos entre o Brasil e os países vizinhos.

Tabela 6 – Países com maior presença de empresas brasileiras em 2014

Posição	País	Número de empresas
1	Estados Unidos	39
2	Argentina	33
3	Chile	28
4	Uruguai	24
5	Colômbia	23

5	Peru	23
6	México	22
7	China	19
8	Venezuela	16
9	Paraguai	15
9	Portugal	15
10	Bolívia	14
10	Reino Unido	14

Fonte: Fundação Dom Cabral, 2014.

Gráfico 5 – Percentual das empresas brasileiras que possuem subsidiárias ou franquias no mundo, 2014

Fonte: Fundação Dom Cabral, 2014.

A presença econômica do Brasil na América do Sul ganhou novo impulso durante o governo Lula e tornou-se uma das principais dimensões de sua política externa. A combinação de uma diplomacia proativa com o apoio oferecido pelo BNDES ao finan-

ciamento de aquisições de empresas, de exportações de bens e serviços e de grandes obras de infraestrutura nos países vizinhos permitiu uma imediata projeção regional do modelo neodesenvolvimentista adotado pelo país nos anos recentes. Por um lado, esse movimento de expansão abriu oportunidades a projetos conjuntos e diversificou a agenda de interações. Por outro, trouxe consigo uma nova onda de desigualdades no âmbito econômico e comercial, com reflexos na agenda político-diplomática. Isso significa que os interesses comerciais não traduzem facilmente, de maneira ordenada ou completa, o comportamento da política externa (Hirst, 2013; Tussie, 2013).

Alguns críticos apontam que a ascensão do Brasil à condição de exportador de manufaturados contribuiu para diferenciar o país dos vizinhos e aprofundar a especialização produtiva regional. Recentemente, dois fatores contribuíram para reforçar a divisão regional do trabalho. De um lado, o ciclo de alta das exportações de produtos básicos para mercados asiáticos, especialmente para a China. Do outro, a ampliação dos mercados domésticos, propiciada pelas políticas distributivas executadas pelos governos progressistas sul-americanos. A combinação desses fatores gerou um padrão de especialização intersetorial, no qual os países provedores de *commodities* para os mercados extrarregionais se tornaram os principais importadores de manufaturados brasileiros. Nesse cenário marcado por assimetrias, os países vizinhos passaram a acumular déficits comerciais de difícil reversão com o Brasil (Hirst, 2013; Luce, 2013). Os impactos negativos dessa realidade vêm sendo parcialmente atenuados por meio da cooperação horizontal (projetos nas áreas de educação, ciência e tecnologia, saúde, meio ambiente) e de fóruns de coordenação política, como a Unasul.

Outros analistas afirmam que o Brasil não é o único a expandir a sua fronteira econômica, pois o expansionismo de empresas latino-americanas não se restringe ao país. Para João Carlos Parkinson (2014), há também o movimento inverso. Segundo ele, com o crescimento da economia brasileira, empresas de outros países da

região passaram a investir no Brasil. A expansão da renda e a criação de um mercado de consumo de massas fizeram com que empresas argentinas e chilenas enxergassem, no mercado brasileiro, maior estabilidade e dinamismo. O Chile tem feito incursões em investimentos intrarregionais em diferentes setores, como os de serviços de varejo e transporte aéreo. Segundo a CEPAL (2014), entre as principais empresas chilenas do comércio varejista destacam-se a Cencosud, a Falabella e a Ripley. No setor aéreo, destaca-se a criação da Latam, resultante da fusão da LAN Airlines com a brasileira TAM em 2012.

Diferentes levantamentos indicam que a América do Sul tem concentrado historicamente a maior parte das operações de investimento direto e financiamento oriundos do Brasil, pois a região é a que mais concentra subsidiárias de transnacionais brasileiras. Em relação às modalidades de investimento, observa-se uma preferência pela internacionalização por meio de operações de tipo *brownfield*, com aquisições e ampliações de empresas já existentes. Entre 2007 e 2010, essas operações corresponderam à metade dos investimentos realizados, enquanto as de tipo *greenfield* somaram 36%. Em relação à distribuição setorial no mesmo período, ocorreu uma predominância do setor industrial, com 62,5%, seguido pelo de serviços, com 35,2%. Os investimentos do setor agropecuário totalizaram 2,3% e foram concentrados em operações no Paraguai e no Uruguai. Por fim, em termos de concentração setorial, os seguintes segmentos se destacavam: alimentos e bebidas, exploração de recursos naturais e energéticos, serviços financeiros e construção civil (Fonseca, 2014).

As grandes empresas brasileiras são atores poderosos e capazes de impactar a política de poder na América do Sul, onde a maioria dos seus interesses está concentrada e onde exercem sua influência em várias esferas, de diversas maneiras e com diferentes resultados. No caso do setor agropecuário, a expansão do agronegócio brasileiro tem provocado reações adversas em alguns vizinhos. Desde 2006, houve um aumento dos investimentos de transnacionais brasileiras

do setor no Uruguai, que possui uma carne de melhor qualidade e não enfrenta barreiras sanitárias como o Brasil. Em 2013, os embarques uruguaios de carne bovina renderam US$ 1,7 bilhão, enquanto os brasileiros alcançaram a cifra de US$ 6,7 bilhões. Atualmente, três grupos brasileiros – Marfrig, Minerva e JBS – são responsáveis por 44,6% dos abates bovinos e 45,9% das exportações de carnes no país vizinho. Além disso, com quatro frigoríficos no Uruguai, a Marfrig converteu-se na maior empresa privada do país (Olmos, 2014; Tussie, 2013). Como observou Parkinson (2014), o governo uruguaio se preocupa com a excessiva presença do capital brasileiro em sua economia. Para ele, o problema não é a presença, mas a dominância e o elevado poder de mercado das empresas brasileiras.

A situação no Paraguai tem sido um pouco diferente, sobretudo desde a derrubada do presidente Fernando Lugo, em 2012. O atual governo paraguaio tem procurado os empresários brasileiros para realizarem investimentos. Os custos de energia e mão de obra mais baixos têm sido um forte atrativo para as empresas brasileiras instalarem suas fábricas no país vizinho. Em 2014, segundo Soraya Rosar (2015), a CNI coordenou uma missão ao Paraguai que contou com 120 empresários, os quais tiveram um interesse tão grande que foi necessário organizar uma nova missão no mesmo ano. Apesar dos atritos provocados pela presença brasileira no Paraguai e no Uruguai, a autora não acredita que as reações contrárias possam afetar o relacionamento do Brasil com os vizinhos.

Ainda em relação ao Paraguai, Gonzalo Berrón (2015) afirmou em entrevista que o principal incentivo para os investimentos brasileiros no país é o baixo custo da energia. Ele acredita que o investimento produtivo no país vizinho pode contribuir para a integração das cadeias produtivas na região, desde que gere empregos e respeite os direitos trabalhistas. Ademais, a instalação de empresas brasileiras no Paraguai expõe as contradições da integração produtiva, exigindo uma maior reflexão sobre o significado e o alcance de tal integração.

A concentração de investimentos em operações associadas à exploração de recursos naturais ou grandes projetos de infraestrutura tem gerado problemas para as empresas brasileiras, com reflexos na percepção dos países vizinhos sobre a expansão econômica regional do Brasil. Movimentos sociais de diferentes nacionalidades vêm realizando denúncias e encontros internacionais, coordenando os afetados pela atuação das transnacionais brasileiras, entre as quais se destacam a Vale, a Petrobras e a Odebrecht. A ação agressiva dessas empresas em países de diferentes regiões tem sido divulgada por movimentos da sociedade civil (Fonseca, 2014; Fontes, 2013).

Segundo Gonzalo Berrón (2015), os investimentos brasileiros, sobretudo em obras de infraestrutura, têm um impacto muito alto nas populações dos países receptores. Em muitos casos, os impactos são causados por empresas financiadas pelo BNDES. O autor aponta certa ambiguidade entre as dimensões política e econômica da atuação brasileira, citando o exemplo da Nicarágua. Quando o governo brasileiro se propôs a investir no país centro-americano, a Odebrecht já havia mapeado todas as possibilidades de investimento em infraestrutura. No entendimento de Berrón, esse caso demonstra que os interesses econômicos chegaram antes do governo brasileiro, tornando a relação entre ambos no mínimo suspeita.

Por sua vez, Soraya Rosar (2015) acredita que os conflitos gerados pelas grandes obras de infraestrutura poderiam ser reduzidos caso as empresas brasileiras participassem dos projetos desde o início. Para evitar problemas, ela sugere um acompanhamento mais rigoroso dos projetos por parte do setor privado e dos governos, o que resultaria em uma análise de risco mais completa. Além disso, Rosar afirma que as empresas poderiam abrir escritórios locais antes de iniciar os empreendimentos, a fim de conhecer melhor os países nos quais realizarão seus investimentos.

Nos últimos anos, houve o aumento no número de conflitos envolvendo grandes empresas brasileiras e comunidades indígenas na região. A Petrobras, por exemplo, enfrentou problemas com

movimentos indígenas de Yasuní, no Equador. Na Bolívia, ocorreu um grave conflito entre povos indígenas e a construtora OAS. O problema surgiu por conta de uma obra que deveria ocorrer na zona amazônica, onde seriam realizados empreendimentos para conectar os dois principais eixos da IIRSA no território boliviano: o eixo Interoceânico Central e o eixo Peru-Brasil-Bolívia. No entanto, a resistência dos povos indígenas bolivianos conseguiu impedir a conclusão de um trecho de 306 km dessa estrada que atravessaria uma parte do Território Indígena Parque Nacional Isidoro Sécure (TIPNIS). Após esse incidente, o presidente Evo Morales resolveu suspender o contrato com a OAS, que contava com financiamento do BNDES. A politização em torno desses episódios mostrou que a presença de empresas brasileiras nos países vizinhos pode se converter em uma fonte de tensões que afeta diretamente a política regional do Brasil. Ademais, esses conflitos remetem, em alguma medida, às dificuldades para o cumprimento de obrigações contraídas pelos países da região por conta da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê consulta às populações indígenas em casos de atividade econômica situada em seus territórios de origem (Fonseca, 2014; Hirst, 2013; Klein, 2013).[11]

Como pode ser observado, a atuação das empreiteiras brasileiras tem causado impactos negativos na região, a exemplo do que ocorreu com a OAS na Bolívia. Outra importante construtora, a Odebrecht, tem sido uma destacada participante em diversos projetos financiados pelo BNDES na América do Sul, sendo provavelmente a principal beneficiária dos contratos da IIRSA até o momento. Esta é possivelmente a empresa brasileira mais internacionalizada, atuando em diversos países em diferentes continentes.

[11] O aumento do conflito coincidiu com a tendência à valorização da natureza no constitucionalismo andino. Em países como a Bolívia e o Equador, os direitos da "mãe natureza" ou Pachamama (em quéchua) passaram a ser tratados constitucionalmente. A constituição equatoriana, por exemplo, define a própria natureza como titular de direitos (Fonseca, 2014).

Sua atuação, entretanto, não está isenta de conflitos. Em 2008, o presidente Rafael Correa acusou os gestores da empresa de suborno e de terem cometido falhas na construção da usina de San Francisco, expulsando-a do Equador. Correa não só declarou que não compensaria a empresa pelo que já havia construído, mas também se recusou a pagar o empréstimo que tinha sido concedido pelo BNDES (Tussie, 2013). Posteriormente, o embaixador Fernando Simas (2014) informou que o governo equatoriano havia revogado os decretos de expulsão da Odebrecht: a empresa tinha realizado reparos na obra e já estava de volta ao país andino.

As percepções dos demais vizinhos sul-americanos sobre o Brasil oscilam entre negativas e positivas: o país é visto tanto como uma ameaça ou potência subimperialista quanto como um centro de poder com o qual devem se alinhar, pois não estaria disposto a se tornar uma força de policiamento regional. Como afirmou Fernando Simas (2014), há certa ambivalência entre como os vizinhos percebem o Brasil e aquilo que esperam do país. Por um lado, alguns observadores acreditam que o Brasil tem feito pouco para dinamizar a integração sul-americana e atenuar as assimetrias regionais. Por outro, há aqueles que acreditam que o Brasil tem se colocado em uma posição cautelosa para não passar a ideia de que almeja uma expansão hegemônica ou de caráter subimperialista. Portanto, essa aparente ambivalência ou contradição coloca o país em uma situação delicada, pois não preenche as expectativas dos vizinhos em relação à sua atuação nem utiliza suas capacidades da maneira mais eficaz.

Para os críticos à esquerda, o subimperialismo não desapareceu com o fim do padrão industrial diversificado, pois assumiu novas formas sob o padrão exportador de especialização produtiva, seja no neoliberalismo, seja na sua variante neodesenvolvimentista. Segundo Mathias Luce (2013), projetos como a Unasul e a IIRSA colocariam em prática, em nome da integração regional, o papel que o imperialismo reserva ao Brasil na divisão internacional do trabalho. Apesar de não aderir a essa perspectiva, Mônica Hirst (2013)

alerta para a possibilidade de o Brasil, devido à enorme assimetria em sua relação com a Bolívia, acabar praticando um "imperialismo por *default*". Para alguns grupos empresariais brasileiros que operam no país andino, a questão da imagem tornou-se uma fonte de preocupação, levando ao temor de uma identificação do Brasil como um país subimperialista.

No entanto, outros autores consideram que a noção de subimperialismo não merece *status* teórico – nem o Brasil o de país subimperialista –, conquanto se possa, sem rigor, usar essa noção para designar práticas expansionistas de empresas brasileiras apoiadas pelo BNDES, que devem ser rechaçadas. Atualmente, a concepção de imperialismo utilizada concentra-se na esfera econômica, deixando de lado os aspectos políticos do imperialismo analisados por Lênin. Falta, pois, uma análise mais rigorosa sobre a relação política entre os Estados. Além disso, transposições mecânicas e isoladas para a América Latina contemporânea deslocam para contextos históricos completamente diferentes a noção de subimperialismo criada por Ruy Mauro Marini (Berringer, 2013; Sader, 2014; Souza, 2013). Na última década, os Estados sul-americanos criaram fóruns de articulação política que estão nas antípodas da categoria de subimperialismo. Nesse sentido, iniciativas como a Celac e a Unasul vêm garantindo maior autonomia para a região, contrariando, muitas vezes, os interesses hegemônicos dos Estados Unidos.

Nas entrevistas concedidas, os equatorianos Francisco Carrión Mena (2014) e Jorge Acosta Arias (2014) discordam da imagem do Brasil como um país subimperialista. Em relação à expansão das empresas brasileiras, Carrión acredita que é preciso ser mais pragmático e menos idealista. Carrión afirmou que prefere que seja uma empresa brasileira a investir no Equador do que de outra nacionalidade, desde que não pratique atos de corrupção, cumpra a legislação trabalhista e respeite o meio ambiente. Para Arias, o problema não está na participação das grandes construtoras brasileiras, mas nas condições em que elas atuam. Segundo ele, as obras

não podem ser definidas pelos interesses das empresas contratadas, pois as prioridades estratégicas devem ser definidas pelos Estados. Por sua vez, Gonzalo Berrón (2015) acredita que no auge da expansão dos investimentos brasileiros, entre 2008 e 2012, alguns países temeram um aparente subimperialismo brasileiro. Todavia, as crises internacional e doméstica enfrentadas pelos países da região fizeram com que a percepção de subimperialismo perdesse força.

A maioria dos investimentos brasileiros na América do Sul está ligada ao fortalecimento das políticas desenvolvimentistas de que dependem os recursos externos. Muitos governos progressistas não dispunham de recursos e estrutura para a execução das obras, por isso recorreram à experiência das empresas brasileiras e ao financiamento do BNDES. Dessa forma, projetos como a construção do metrô de Caracas, do porto de Mariel em Cuba, da rodovia na Bolívia e da hidrelétrica no Equador não foram iniciativas do Estado brasileiro, que tampouco recorreu à força militar para garantir a atuação das empresas brasileiras. Na realidade, as mobilizações populares e os problemas ocorridos refletem as contradições inerentes ao desenvolvimento do capitalismo (Berringer, 2013).

Segundo Carlos Fonseca (2014), o processo de expansão das empresas brasileiras na região não é visto de maneira consensual pelos demais países sul-americanos. Nas situações em que os investimentos são mais diversificados, prevalece uma visão mais otimista dos países receptores, devido aos impactos gerados na criação de empregos, nos ganhos de produtividade e no aumento da capacidade exportadora. No entanto, o diagnóstico torna-se diferente quando a presença empresarial está concentrada nos setores intensivos em recursos naturais ou ainda na construção civil. Nesses casos, a presença das empresas, somada ao apoio financeiro público estatal, pode apresentar-se como um complicador adicional, levando o governo brasileiro para o centro das crises e dos conflitos.

Um balanço provisório sobre a presença das transnacionais brasileiras na região permite identificar aspectos negativos e posi-

tivos. De acordo com Nikolai Bukharin (1984), todo capitalismo nacional tende a estender-se para além das suas fronteiras territoriais. Com o Brasil não foi diferente. Apesar de o país não exportar os seus instrumentos de coerção, como fizeram os países europeus analisados pelos teóricos do imperialismo, a atuação das suas empresas tem causado impactos negativos nas populações vizinhas. De fato, o Brasil tem um setor privado dinâmico que pode contribuir para o desenvolvimento regional. No entanto, os Estados da região devem ser responsáveis pelo planejamento dos projetos estratégicos, que não podem ser delegados à iniciativa privada. Nesse sentido, o Brasil deveria assumir mais responsabilidades e refletir sobre as consequências da expansão econômica de suas empresas para o seu projeto de regionalismo, tomando eventuais medidas para minorar os impactos negativos e maximizar os resultados positivos.

Em síntese, o capitalismo de Estado contribuiu decisivamente para transformar o Brasil no país mais industrializado da América Latina em poucas décadas. A estratégia desenvolvimentista foi responsável por elevadas taxas de crescimento e pela criação de empresas estatais e privadas dinâmicas. Assim, deve-se destacar o papel desempenhado pelo BNDES em diferentes momentos na trajetória do desenvolvimento brasileiro. Nas últimas décadas, ocorreu uma intensificação da internacionalização das grandes empresas dos países em desenvolvimento, que alcançou a região, com o surgimento das chamadas translatinas. No entanto, a nova fase da expansão do capitalismo brasileiro coincidiu com a ascensão dos governos progressistas, e isso tendeu a gerar conflitos entre as lógicas diplomática e empresarial. Apesar de atuarem em diferentes países e regiões, observa-se uma concentração das empresas brasileiras na América do Sul, a qual tem gerado impactos negativos em países vizinhos, sobretudo quando envolve megaprojetos. Em certos casos, isso gera uma percepção de que o Brasil seria um país subimperialista. As análises nesse sentido, todavia, entram em contradição com projetos contra-hegemônicos, como a Unasul.

4.3 A integração da infraestrutura regional: da IIRSA ao Cosiplan

Nesta seção, será analisada a importância da integração física para a consolidação de um regionalismo autônomo. Historicamente, a região esteve vinculada aos mercados externos, o que provocou um déficit estrutural de interconexões ligando internamente os países. Nos anos 1990, a retomada do conceito de América do Sul ocorreu juntamente com a proposta da IIRSA. Assim, o projeto de integração física precedeu a articulação política. Desde a ascensão dos governos progressistas, tem havido uma tentativa de mudar o caráter do projeto integracionista, fortemente marcado pelo regionalismo aberto e pelo ideário liberal. Nesse sentido, os países da Unasul criaram o Cosiplan com o objetivo de dotar a integração física de caráter geopolítico. Apesar dos esforços nessa direção, ainda há obstáculos que precisam ser superados para que o processo de integração contribua efetivamente para a superação das assimetrias e o processo de desenvolvimento regional.

Um conjunto de fatores – históricos, geográficos, econômicos e políticos – contribuiu para que houvesse uma dispersão no arranjo das principais áreas de concentração populacional e econômica da América do Sul. Ao longo do tempo, essas áreas se concentraram na faixa litorânea e estiveram voltadas para o comércio exterior, inexistindo ou existindo apenas precariamente conexões viárias entre elas. A história da ocupação e da colonização sul-americana privilegiou o estabelecimento de pontos de conexão ao longo do litoral, portanto toda a infraestrutura viária e de comunicações foi articulada a partir dos portos. Ao exportar as mesmas matérias-primas e importar produtos manufaturados de fora da região, nenhum vínculo econômico se formou entre os países sul-americanos. Assim, a forma tradicional de desenvolvimento, nos moldes da divisão internacional do trabalho surgida na época do Pacto Colonial e ampliada na primeira fase

da Revolução Industrial, contribuiu para consolidar a fragmentação no subcontinente (Furtado, 2007; Padula, 2011b).

Do ponto de vista geográfico, a América do Sul é um continente fracionado, que pode ser caracterizado como um vasto arquipélago com escassas conexões inter-regionais. Enquanto as regiões costeiras possuem alta densidade populacional, o miolo do território representa um grande vazio. Nas baixas latitudes, a população, para evitar as temperaturas mais quentes, sobretudo nos países banhados pelo Pacífico, priorizou as zonas andinas. Em contrapartida, nos países voltados para o Atlântico, houve uma concentração demográfica no litoral. Pela oposição das duas vertentes oceânicas ou pela existência das zonas excludentes, ocorreu o surgimento de espaços geopolíticos neutros que, por sua posição no *hinterland*, predispuseram os países sul-americanos a uma dissociação econômica. Dessa forma, o potencial de comércio entre as principais áreas econômicas da região, especialmente entre os dois oceanos, não foi devidamente explorado. Por sua vez, o centro da região, área dotada de importantes recursos e ecossistemas, nunca foi estrategicamente ocupado e interligado ao continente; a escassez de integração física pode ser considerada o principal obstáculo a uma efetiva integração sul-americana. Nesse sentido, muitos analistas acreditam que o caminho para a conformação de um bloco de nações na América do Sul passa necessariamente pela interconexão dos espaços físicos desses países (Costa, 2013; Padula, 2011b; Severo, 2011).

No plano do Estado-nação, uma maior capacidade de mobilidade, aproveitamento e ocupação dos espaços pode gerar o aumento da coesão interna e a projeção geopolítica, possibilitando explorar seu potencial continental ou marítimo. Isso ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos ainda no século XIX, quando o país logrou ligar o Atlântico ao Pacífico e projetar o seu poder além das suas fronteiras (Amorim, 2009; Padula, 2011a). A falta de infraestrutura constitui um obstáculo para a implementação de uma política eficaz de desenvolvimento. A infraestrutura e seus serviços conexos, por-

tanto, atuam como veículos para a coesão territorial, econômica e social, pois, além de melhorar a conectividade, reduzir os custos de transporte e facilitar a mobilidade, também facilitam o desenvolvimento social das diversas regiões, tornando-as acessíveis do exterior e permitindo que os habitantes se conectem com seu entorno e os serviços fundamentais para a produção e o melhoramento das condições de vida das pessoas. Com isso, observa-se uma relação positiva entre infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico, visto que aquela é fundamental para o crescimento econômico e o desenvolvimento territorial equilibrado, e sua ampliação contribui para reduzir as desigualdades regionais e locais (CEPAL, 2012).[12]

No caso da América do Sul, o aprofundamento da integração passa pelo fortalecimento da interconexão física regional. Da mesma forma que ocorreu com outros blocos econômicos, como a UE, a união da infraestrutura regional é condição necessária para a integração produtiva, comercial, política e social dos países sul-americanos. De fato, a integração física pode contribuir para a superação das assimetrias territoriais. Nesse sentido, a provisão de infraestrutura em territórios historicamente isolados pode ajudar na distribuição territorial dos investimentos e na interiorização do desenvolvimento, gerando um processo mais harmonioso de integração regional. Francisco Carrión Mena (2014) foi taxativo ao afirmar que a expansão da infraestrutura física é um dos mecanismos mais importantes para a consolidação do regionalismo. Para o ex-chan-

[12] A infraestrutura física demanda ações planejadas e integradas. Entre suas características mais importantes, destacam-se: 1) seus serviços básicos que geram amplas externalidades e viabilizam e pré-condicionam o desenvolvimento e a interligação de uma grande variedade de atividades econômicas e de regiões; 2) exigência de elevados investimentos, com indivisibilidade técnica, que produzem efeitos multiplicadores e de encadeamento e demanda por toda a economia – necessitando de serviços de engenharia qualificados e trabalho não qualificado em sua construção, criando empregos (diretos e indiretos) e renda; 3) seus investimentos que, além de induzir mais destes, modificam o meio ambiente e apresentam longo período de maturação. Desde o século XIX, os investimentos no setor têm mostrado sua importância para o desenvolvimento dos países (Padula, 2011a).

celer, a integração física contribui para romper com os esquemas tradicionais de integração e é um dos pontos fortes da Unasul.

Apesar de sua importância estratégica, a infraestrutura da América do Sul tem enfrentado sérios problemas desde a eclosão da crise da dívida dos anos 1980. Um resultado claro da defasagem acumulada é o crescimento da chamada brecha de infraestrutura, ou seja, as diferenças entre sua oferta e demanda. Segundo a CEPAL (2012), a região investe cerca de 2,3% de seu PIB anual em infraestrutura (algo em torno de US$ 53,5 bilhões em valores de 2000), quando deveria investir entre 5,7% e 8,1% do PIB regional (isto é, entre US$ 128 e US$ 180 bilhões em valores de 2000) para dar uma resposta favorável à escassez de infraestrutura – incluindo a expansão da capacidade e sua manutenção. As carências provocadas pela brecha de infraestrutura se traduzem em elevados custos logísticos e de transporte, os quais, atualmente, têm um peso maior do que as tradicionais barreiras comerciais. Diferentes estudos estimam que os custos logísticos nos países sul-americanos se situam entre 16% e 25%, contrastando com a média de 9% registrada nos países da OCDE. Tal situação tem um impacto negativo direto não só sobre a produtividade dos agentes econômicos e a competitividade das empresas, mas também no desenvolvimento e na articulação dos territórios e mercados, tanto no âmbito nacional como no regional. Esse conjunto de fatores limita, portanto, o potencial de desenvolvimento socioeconômico dos países da Unasul (CEPAL, 2012).

Além da brecha de infraestrutura, a CEPAL (2012) identificou que o enfraquecimento do papel do Estado, principalmente na década de 1990, provocou a diminuição do uso de instrumentos e ferramentas de planejamento. Estudos realizados na área de infraestrutura e transporte indicam que há um divórcio entre as políticas de desenho e provisão de infraestrutura e aquelas de operação e promoção do transporte. Tal dissociação decorre do fato de que, na maioria dos casos, a infraestrutura é planejada em uma instituição e implementada por outra, e a regulação dos serviços costuma ser

realizada por um terceiro que sequer participou de seu desenho. A falta de integração entre a formulação e a implementação dessas políticas setoriais gera uma operação mais onerosa, insegura e carente de efeitos sinérgicos positivos no desenvolvimento local, nacional e regional. Além disso, ao enfatizar estradas no lugar de sistemas logísticos ferroviários e hidroviários, os países sul-americanos optaram pelo modal mais custoso e ambientalmente menos favorável para seu sistema de transportes, o rodoviário, que concentra mais de 50% do transporte de carga entre os países da América do Sul, apesar de a região apresentar uma geografia natural favorável ao sistema aquaviário – cabotagem, hidroviário ou marítimo. Assim, a região tem o desafio de construir uma política setorial alternativa mais eficiente, menos dispendiosa de energia e ambientalmente mais favorável, a fim de construir um espaço sul-americano capaz de projetar a região e impulsionar o desenvolvimento de seus países (CEPAL, 2012; Padula, 2011a e 2011b).

Desde os anos 1970, a ideologia dominante no âmbito da geografia (e demais campos das ciências sociais) disseminou a ideia de que os fluxos econômicos se sobreporiam cada vez mais ao poder dos Estados e aos seus limites político-territoriais definidos, gerando uma nova lógica territorial sobre a "velha" geopolítica dos Estados nacionais. De acordo com esse pensamento, a construção da infraestrutura deveria apoiar os fluxos existentes ou potenciais, o que nos países periféricos favoreceria a constituição ou reforço de corredores de exportação/importação. Tal visão da infraestrutura reflete determinada concepção de integração regional, que enfatiza os acordos de livre comércio e a conexão com o mercado global, sobrepondo os corredores de exportação aos de integração, "para dentro". A partir disso, os objetivos geopolíticos deveriam ser substituídos por uma perspectiva regional geoeconômica, centrada na facilitação dos fluxos e na busca de vantagens comparativas estáticas (Padula, 2011a, 2011b).

A concepção mercantil do espaço geográfico, defendida pelo grande capital, contribui para compartimentalizar territórios e disseminar infraestruturas necessárias à desejada fluidez nos lugares que considera necessários para a sua atividade. Há, contudo, sempre uma seletividade nessa difusão, separando os espaços de pressa daqueles destinados à morosidade. De acordo com essa lógica, cada empresa utiliza o território em função dos seus fins próprios e exclusivamente em função desses fins. Nesse sentido, o geógrafo Milton Santos (2007, p. 107) tem razão quando afirma que “nessas condições, a tendência é a prevalência dos interesses corporativos sobre os interesses públicos, quanto à evolução do território, da economia e das sociedades locais”.

Com a crescente integração dos mercados regionais, as redes logísticas passaram a ter um papel geopolítico fundamental. Na ausência de projetos nacionais de longo prazo, a participação das corporações e das instituições multilaterais tornou-se cada vez mais determinante para os destinos das populações sul-americanas. Entre os anos 1990 e o início da década seguinte, os debates sobre integração regional foram influenciados pelas propostas do regionalismo aberto[13] da CEPAL e do novo regionalismo do BID, que incluíam, entre seus objetivos, temas como infraestrutura. Essas abordagens serviram de sustentação teórica para a formulação do modelo de integração física e regional que resultaram na IIRSA. Dentro dessa visão, o papel centralizador do Estado deveria ceder lugar ao planejamento descentralizado e flexível dos mercados e das instituições financeiras multilaterais. O processo de integração regional e a construção da infraestrutura deveriam ser funcionais ao processo de liberalização econômica internacional. Além disso, os projetos deveriam atrair investimentos externos para a criação e a expansão

[13] Nos anos 1990, a CEPAL publicou documento no qual defendia a ideia de regionalismo aberto, cujo objetivo era conciliar a integração regional com os processos de liberalização comercial.

de corredores de exportação de produtos regionais de baixo valor agregado (Padula, 2011a, 2011b; Severo, 2011).

A IIRSA surgiu durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul, que ocorreu em Brasília entre 31 de agosto e 1.º de setembro de 2000. Desde sua criação, a IIRSA adota uma visão geoeconômica da articulação do território e tem como principal objetivo promover a integração física nas áreas de transporte, comunicações e energia. A iniciativa foi influenciada pela hegemonia ideológica dos governos neoliberais que estavam no poder na época, dentro da lógica do regionalismo aberto e com o propósito de contribuir para a formação de uma área de livre comércio regional. Nesse sentido, a IIRSA seria a coluna do bloco de livre comércio sul-americano, formando, com o Plano Puebla-Panamá – outra iniciativa ligando a América Central à América do Norte –, a coluna central da integração física da Alca, projeto que era apoiado pelo Comunicado de Brasília (CEPAL, 2012; IIRSA, 2000; Martins, 2011; Padula, 2011b; Severo, 2011).[14]

A IIRSA foi criada como um projeto regional capitaneado por instituições financeiras multilaterais com forte presença na região, como o BID, a CAF e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). No encontro de Brasília, os então presidentes do BID e da CAF, Enrique Iglesias e Enrique Garcia, respectivamente, tiveram presença marcante. As três instituições tiveram papel ativo na formação e, posteriormente, na coordenação e no gerenciamento da IIRSA. Apesar das mudanças

[14] No ponto 33 do Comunicado de Brasília, os presidentes sul-americanos reafirmavam que o processo de formação de um espaço econômico ampliado na região obedecia aos princípios do "regionalismo aberto" e deveria reforçar a posição dos países da América do Sul em negociações importantes, como a que previa a criação de uma área de livre comércio das Américas. No ponto 34, os mandatários sul-americanos reafirmavam seu apoio ao processo de aprofundamento e expansão da integração econômica no hemisfério. Ademais, mostravam-se satisfeitos com a V Reunião Ministerial da Alca, realizada em Toronto em 1999, reafirmando seu compromisso com a construção progressiva de uma área de livre comércio nas Américas, cujas negociações deveriam estar concluídas até 2005 (IIRSA, 2000).

surgidas após a criação da Unasul, esses três organismos continuam integrando o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA, que era o órgão responsável por selecionar e hierarquizar os projetos apresentados pelos governos dos países sul-americanos. Além disso, o CCT tinha como objetivo promover a participação da iniciativa privada e captar recursos para a execução dos projetos, que eram hierarquizados com base em critérios econômico-financeiros (Costa, 2010; Padula, 2011b; Severo, 2011).

Em seus primeiros anos, a IIRSA careceu de marco intergovernamental, acordo ou tratado. Segundo sua estrutura institucional, os trabalhos técnicos e o Plano de Ação da iniciativa deviam ser guiados pelas diretrizes e prioridades estabelecidas pelos governos, a partir de um conselho de ministros de planejamento e infraestrutura, cujos membros formavam o Comitê de Direção Executiva (CDE). Nessa estrutura, o CDE era a instância máxima responsável pelas decisões políticas e deveria se reunir uma vez por ano. Os Grupos Técnicos Executivos (GTE) tinham como objetivo analisar e compatibilizar os marcos regulatórios e normativos, além de avaliar os projetos de forma integrada. A coordenação dos trabalhos e dos grupos técnicos cabia às agências multilaterais – BID, CAF e Fonplata – que integravam o CCT, instituído como secretaria executiva do CDE. Por fim, as Coordenações Nacionais de cada um dos doze países deveriam coordenar a participação de cada integrante da IIRSA, articulando a participação de governos e setores da sociedade, sobretudo daqueles ligados ao empresariado (Costa, 2010; Padula, 2011b).

A liderança e a influência do Brasil foram decisivas na estruturação e nos rumos da IIRSA. No início, a proposta foi tratada pelo governo brasileiro com base em uma visão estritamente técnica e não político-estratégica. A condução da IIRSA ficou a cargo de uma Comissão Interministerial criada em 2001, formada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – que exercia sua coordenação – e pelos Ministérios dos Transportes, das Minas e Energia e das Comunicações. O Itamaraty não foi incluído inicial-

mente na comissão, cenário que mudaria apenas no governo Lula. Além disso, a IIRSA foi concebida como uma ferramenta-chave do Brasil para pavimentar suas políticas para a América do Sul, incluindo a expansão das suas empresas na região. A iniciativa tem sido alvo frequente de críticas de movimentos da sociedade civil, que sofrem com o impacto das obras. Esses grupos têm denunciado que o desmembramento dos projetos em várias partes é uma maneira de burlar leis ambientais, visto que dificulta a avaliação dos impactos socioambientais dos projetos em seu conjunto (Klein, 2013; Padula, 2011b; Tussie, 2013).[15]

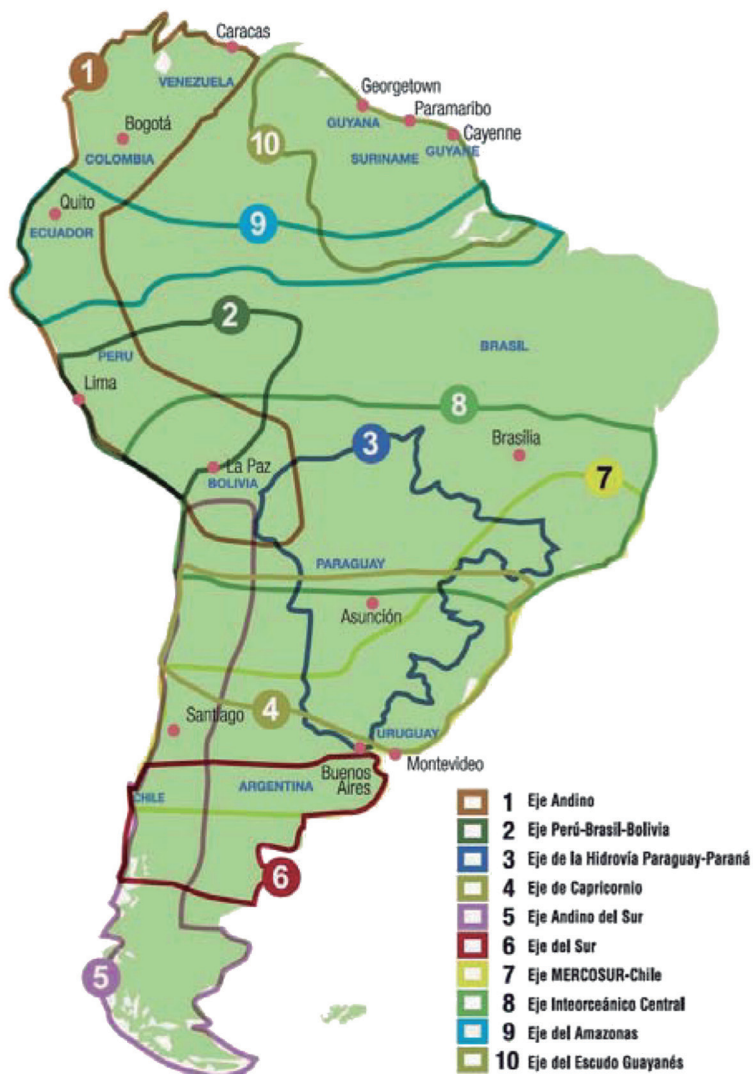
Do ponto de vista físico e espacial, a IIRSA previa a aplicação do conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), proposto por Eliezer Batista, que havia sido Ministro das Minas e Energias do governo João Goulart (1961-64), presidente da Vale (1979-86) e Secretário de Assuntos Estratégicos do governo Collor (1990-92). Os EIDs já tinham sido utilizados como modelo para a concepção de dois Planos Plurianuais (PPA) do Brasil: o PPA de 1996-99 ("Brasil em ação") e o PPA de 2000-03 ("Avança Brasil"). Apesar de representar uma inovação no planejamento da infraestrutura, os EIDs eram influenciados pelo regionalismo aberto e pela priorização dos corredores de exportação, sendo, portanto, totalmente atrelados à lógica neoliberal de conexão entre logística e inserção nos fluxos de comércio internacional. Dentro dessa ótica, o planejamento da infraestrutura deveria ser realizado sob uma perspectiva geoeconômica, buscando a eficiência e outras vantagens a serem obtidas por meio de uma visão da região como uma única unidade econômica. Assim, a IIRSA recepcionou uma proposta metodológica nacional que tendia a reforçar, no âmbito regional, uma inserção internacional baseada nas exportações de

[15] Segundo Magno Klein (2013), os projetos integrantes da IIRSA afetavam comunidades indígenas, populações tradicionais e ribeirinhos em 137 Unidades de Conservação, o que correspondia à metade de toda a área demarcada para a preservação no Brasil.

bens primários e na cristalização da divisão regional do trabalho (Albuquerque, 2013; Costa, 2010; Costa e Gonzalez, 2014; Padula, 2011b; Severo, 2011).

O Plano de Ação da IIRSA foi elaborado pelo BID e pela CAF e continha sugestões e propostas para um horizonte temporal de dez anos. Esse plano foi bem recebido pelos presidentes que participaram do encontro de Brasília e dava especial atenção às dificuldades geográficas dos países da região para terem acesso aos mercados internacionais. Como primeiro pilar, o plano previa seis Processos Setoriais de Integração (PSI), que objetivavam melhorar as deficiências de setores que inibiam a integração.[16] O seu segundo pilar consistia em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento – na realidade, os EIDs continuam presentes e podem ser observados na figura 5. A articulação da América do Sul para fora está subentendida no desenho dos EIDs, que são voltados para a costa e enfatizam as ligações bioceânicas e leste-oeste (Costa e Gonzalez, 2014; Martins, 2011; Padula, 2011b).

[16] Os seis processos que deram origem aos EIDs são: 1) sistemas operativos de transporte multimodal; 2) sistemas operativos de transporte aéreo; 3) facilitação de passos de fronteira; 4) tecnologia da informação e comunicações; 5) instrumentos para o financiamento de projetos de integração; 6) integração energética (Costa e Gonzalez, 2014).

Figura 5 – IIRSA: Eixos de Integração e Desenvolvimento

Fonte : IIRSA, 2015.

Entre 2000 e 2004, a IIRSA passou por uma primeira etapa de planejamento, quando foram elaborados estudos sobre o potencial de integração de cada EID, além de diagnósticos sobre impactos normativos e regulatórios da integração física regional. Nesse período, iniciaram-se estudos para ampliar a participação do setor privado na iniciativa, e foram realizados trabalhos para formar uma carteira de operações que somavam 335 projetos, totalizando investimentos da ordem de US$ 37 bilhões em 2004. No final desse ano, durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cusco, foi anunciada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-10, documento que refletia o consenso dos doze países da região em torno de uma nova estratégia de execução da IIRSA. Com investimentos estimados em US$ 14 bilhões, a AIC tinha por objetivo financiar e executar no curto prazo um conjunto de 31 projetos prioritários de alto impacto para a integração física da região. No encontro do Peru, a visão liberal do projeto integracionista foi abandonada com a criação da CSN, mas a IIRSA manteve a mesma linha de regionalismo aberto, ainda que alguns projetos da carteira tenham sido ajustados (CEPAL, 2012; Costa e Gonzalez, 2014; Padula, 2011b).

O valor total da AIC 2005-10 chegou a aproximadamente US$ 7 bilhões, ou 0,3% do PIB regional, e todos os países foram contemplados com pelo menos um projeto. Segundo a distribuição geográfica dos 31 projetos, 16 eram nacionais, 12 binacionais, um trinacional e somente dois regionais. Em relação à divisão por setor, 28 projetos foram concentrados no setor de transporte, dois na área de comunicações e um em energia. Na divisão por modais, 24 projetos eram rodoviários, dois hidroviários, dois ferroviários e um dutoviário, sendo o último identificado como um projeto na área de energia. Nesse sentido, a AIC não promoveu mudanças na matriz de transportes, pois sua carteira contribuiu para a manutenção e reprodução do padrão existente (Costa e Gonzalez, 2014; Padula, 2011b; Severo, 2011).

Durante a primeira década da IIRSA, a carteira passou de 335 projetos, em 2004, para 524, em 2010, representando investimentos da ordem de US$ 96 bilhões. De acordo com a CEPAL (2012), entretanto, apenas 53 projetos ou 10% do total haviam sido concluídos nesse período; dos 31 projetos da AIC, apenas três encontravam-se finalizados no final de 2010. Esses números indicavam que, após dez anos do lançamento da IIRSA, muito pouco havia avançado em termos de resolução efetiva dos gargalos logísticos da região. Dos projetos concluídos, apenas um – uma operação de pavimentação interligando a Amazônia peruana à região andina, no eixo Peru-Brasil-Bolívia – podia ser considerado como estruturante do ponto de vista da integração física regional. Os outros dois projetos, uma ponte sobre o rio Acre e outra sobre o rio Takutu, foram operações pouco complexas do ponto de vista técnico e financeiro, ambos financiados integralmente com recursos orçamentários do governo brasileiro (CEPAL, 2012; Costa e Gonzalez, 2014).

A IIRSA surgiu em uma conjuntura de mudança parcial da política externa do governo Fernando Henrique, trazendo consigo uma linha neoliberal e escassa institucionalização. Com a ascensão de Lula, a política externa de seu governo procurou retomar o controle público sobre o projeto de integração física, atuando para que a IIRSA fosse incorporada à Unasul. Para isso, o Itamaraty assumiu mais responsabilidades em relação à iniciativa, até então restrita à alçada do MPOG. Como lembrou o ministro Parkinson (2014), o Itamaraty pode complementar a análise do MPOG, agregando elementos políticos à dimensão técnica dos projetos de infraestrutura. No âmbito regional, a ascensão dos governos progressistas e a criação da CSN levaram ao surgimento de um ambiente favorável para a plena incorporação da IIRSA à Unasul, o que ocorreria com a criação do Cosiplan.

Em agosto de 2009, na III Reunião de Chefes de Estado da Unasul, realizada em Quito, foi criado o Cosiplan, um órgão de

coordenação e articulação de programas e projetos de integração da infraestrutura regional dos países. O novo conselho é integrado pelos ministros das áreas de infraestrutura, planejamento ou obras públicas dos doze Estados-membros e seu objetivo é obter apoio político para as atividades e os projetos que gerem desenvolvimento econômico e social sustentável para a América do Sul. Apesar de a incorporação da IIRSA à Unasul favorecer maior participação dos governos na integração física regional, isso não garante uma mudança na visão dominante sobre o tema. Assim, o desafio do Cosiplan é identificar gargalos de financiamento e produzir sinergias para executar projetos que contribuam para aumentar a integração física e o desenvolvimento para dentro da região, em vez de pautar-se apenas pelas condicionalidades e diretivas oriundas das grandes instituições multilaterais de crédito (CEPAL, 2012; Costa e Gonzalez, 2014; Padula, 2011b; Simões, 2010).

Em junho de 2010, realizou-se, em Quito, a primeira reunião do Cosiplan, tendo como objetivos principais aprovar o Regulamento, o Estatuto e as linhas de ação do conselho. Nesses documentos, definiu-se pela incorporação da IIRSA à Unasul como um órgão técnico do Cosiplan, a fim de aproveitar a experiência técnica e a competência metodológica daquele fórum. Com o intuito de dar continuidade aos trabalhos realizados pela IIRSA, o Cosiplan assumiu o lugar do órgão executivo da iniciativa (CDE) e passou a contar com o apoio do Comitê de Coordenadores Nacionais e de um Foro Técnico, formado pelas instituições financeiras do CCT da IIRSA – BID, CAF e Fonplata. A expectativa era que o Cosiplan conferisse um tratamento adequado a todas as questões, acrescentando a vantagem de ser um foro político de alto nível. Com essas mudanças, a IIRSA passou a receber diretrizes políticas dos países da Unasul, e não mais das agências financeiras do CCT (Albuquerque, 2013; Padula, 2011b). A figura 6 apresenta o atual organograma do Cosiplan.

Figura 6 – Cosiplan: estrutura organizacional

COSIPLAN

Comitê Coordenador

Foro Técnico IIRSA

Grupos de Trabalho

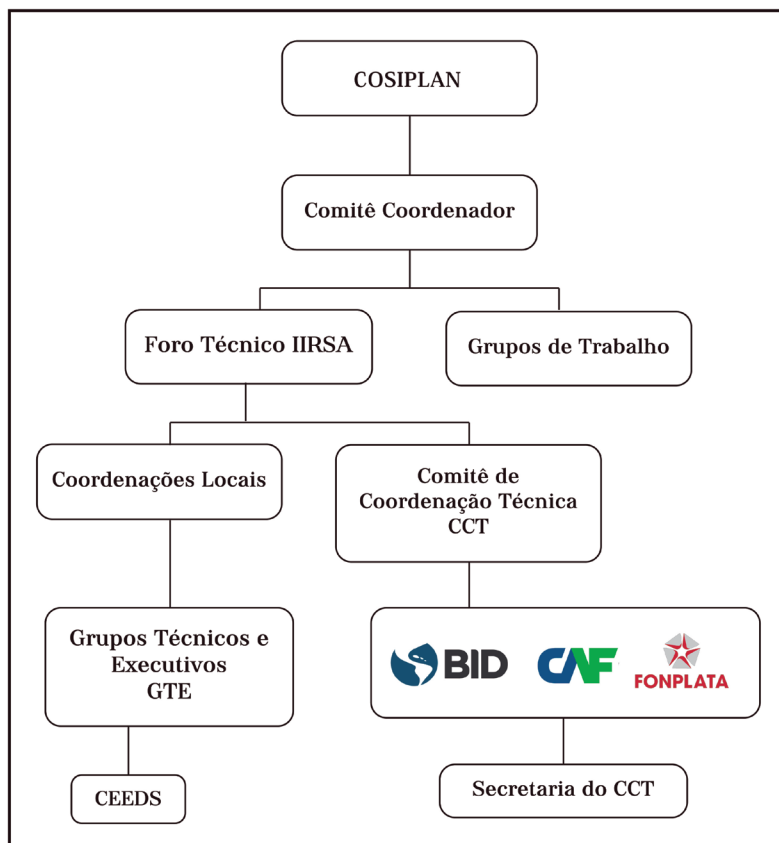
Coordenações Locais

Comitê de Coordenação Técnica CCT

Grupos Técnicos e Executivos GTE

BID CAF FONPLATA

CEEDS

Secretaria do CCT

Fonte : IIRSA, 2015.

Com o fim da gestão BID-CAF à frente da IIRSA em 2010, houve uma abertura para que os Tesouros Nacionais e o BNDES se envolvessem mais no financiamento dos projetos de integração, fato este que, na realidade, começou no início do governo Lula. Em 2003, foi realizado um seminário internacional envolvendo o BNDES e a CAF que resultou em um acordo de atuação conjunta na América do Sul, visando ao fortalecimento da integração

regional. Em 2007, o Brasil reforçou sua participação na CAF, passando de sócio acionista série C para sócio acionista série A – vale ressaltar que a CAF é a instituição mais importante em matéria de financiamento à infraestrutura regional. Na mesma época, ocorreu uma reestruturação do Fonplata. No entanto, deve-se destacar que, por questões estatutárias, os financiamentos do BNDES estão obrigatoriamente associados à prestação de serviços técnicos e de engenharia de empresas brasileiras, assim como à exportação de bens produzidos no Brasil. Houve, portanto, uma convergência entre as disponibilidades orçamentárias do BNDES e a demanda regional por investimentos em infraestrutura que possibilitou às transnacionais brasileiras atuarem nesses territórios (Além e Cavalcanti, 2005; Berringer, 2013; Carvalho e Sennes, 2009; Severo, 2011).

Ainda em relação ao financiamento da infraestrutura, Diego Cardona (2014) afirmou em entrevista que houve um declínio do papel do BID e um incremento da atuação do BNDES desde a criação do Cosiplan. Enquanto o BNDES tem atuado principalmente em projetos envolvendo o Brasil, a CAF continua sendo a principal agência financiadora dos projetos relacionados aos demais países. Todavia, João Carlos Parkinson (2014) afirmou também em entrevista que a participação do Banco brasileiro deverá diminuir com as medidas anunciadas pelo governo de cortar os repasses do Tesouro ao BNDES. Apesar da sua importância, a atuação do Banco é insuficiente para resolver o problema da integração da infraestrutura regional. Segundo Parkinson, a superação da brecha de infraestrutura e os recursos necessários para os investimentos na área só virão com a criação de um banco de atuação regional, como o Banco do Sul.

Durante o processo de institucionalização do Cosiplan, foram aprovados, em novembro de 2011, em Brasília, o Plano de Ação Estratégica 2012-22 (PAE) e a Agenda Prioritária de Projetos de Integração (API). Em relação ao PAE, trata-se de um conjunto de objetivos e ações que resumem o encaminhamento estratégico do Cosiplan, o qual

determina que o conceito de eixo de integração e desenvolvimento seja ampliado de maneira a privilegiar o desenvolvimento sustentável e a redução das assimetrias existentes na região. Dentro desse âmbito, foi aprovada a metodologia para a formulação de Programas Territoriais de Integração (PTI), os quais deverão potencializar o impacto da infraestrutura no desenvolvimento dos territórios envolvidos nos projetos, levando em consideração os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Além disso, procurou-se aperfeiçoar a metodologia de avaliação ambiental e social com enfoque estratégico, conhecida como EASE, que tem o propósito de fornecer um marco conceitual e de orientações práticas para identificar, caracterizar e avaliar as consequências sociais e ambientais, os riscos e as oportunidades associadas ao desenvolvimento dos projetos de infraestrutura (Albuquerque, 2013; Costa e Gonzalez, 2014; Unasul, 2014). Segundo Parkinson (2014), a metodologia EASE foi testada pela primeira vez com sucesso no projeto de transporte multimodal Lagoa Mirim-Patos, no Rio Grande do Sul. O ministro afirmou também que as novas metodologias e preocupações – ambientais, sociais, territoriais – confirmam as mudanças que ocorreram com a absorção da IIRSA pelo Cosiplan.

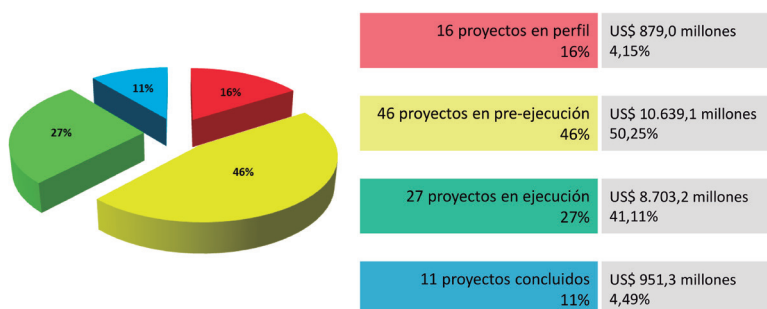
Na XXV reunião de coordenadores nacionais do Cosiplan, realizada em Montevidéu, em dezembro de 2014, o relatório de atividades trouxe alguns dados atualizados sobre a carteira de projetos. Na época, a carteira contava com 583 projetos, divididos em 48 grupos de projetos e 9 EIDs, com um valor aproximado de US$ 162 bilhões. O setor de transporte concentrava a maioria dos projetos, com 89% do total. Já os setores de energia e comunicações detinham 9,3% e 1,6%, respectivamente, do conjunto da carteira Cosiplan (IIRSA, 2014; Unasul, 2014).

Em relação à API, deve-se destacar que essa carteira é resultante de um esforço de cooperação e diálogo consensual entre os Estados-membros da Unasul, com o intuito de melhorar o processo de planejamento territorial e identificar os projetos mais relevantes. No relatório de atividades de 2014, a API contava com cem pro-

jetos individuais, organizados em 31 projetos estruturados, com um valor global de aproximadamente de US$ 21 bilhões. O baixo índice de conclusão dos projetos pode ser verificado no gráfico 6, que os apresenta por etapa do ciclo de vida. Apesar de um pouco mais equilibrada do que a carteira AIC 2005-10, os projetos ainda reproduzem o modelo de integração física baseado no transporte rodoviário. Este, embora apresente custos de implementação mais baixos, caracteriza-se como economicamente pouco eficiente, tendo em vista a magnitude do território e os custos ambientais envolvidos (Costa e Gonzalez, 2014; IIRSA, 2014; Unasul, 2014).

Gráfico 6 – Cosiplan: projetos por etapa do ciclo de vida

11%
16%
27%
46%

16 proyectos en perfil 16%	US$ 879,0 millones 4,15%
46 proyectos en pre-ejecución 46%	US$ 10.639,1 millones 50,25%
27 proyectos en ejecución 27%	US$ 8.703,2 millones 41,11%
11 proyectos concluidos 11%	US$ 951,3 millones 4,49%

Fonte: IIRSA, 2014.

Nas entrevistas, procurou-se verificar se houve mudanças no processo de integração física regional com a criação do Cosiplan e a incorporação da IIRSA à Unasul. Para Fernando Simas (2014), não houve uma descontinuidade entre a IIRSA e o Cosiplan, nem uma inflexão radical entre os governos Fernando Henrique e Lula. A principal mudança foi no sentido de mobilizar mais recursos para o financiamento dos projetos de infraestrutura. Por sua vez, Jorge Acosta Arias (2014) afirmou que a concepção da IIRSA não sofreu grandes alterações após sua integração ao Cosiplan. Além da per-

sistente falta de recursos, Arias criticou a ausência dos ministros de planejamento nas reuniões do Cosiplan. Para mudar esse quadro, o Equador e a Venezuela estão coordenando encontros para discutir a necessidade do planejamento regional para a infraestrutura. Já para Gonzalo Berrón (2015), a lógica da IIRSA, baseada em corredores de exportação, não foi alterada pelo Cosiplan, que manteve a essência produtivista da IIRSA, com poucas exceções.

Com uma visão oposta, Diego Cardona (2014) afirmou que ocorreram transformações substanciais com a incorporação da IIRSA à Unasul. Com a criação do Cosiplan, houve uma mudança de diretriz, com a priorização de projetos voltados para a integração física do interior da América do Sul. Ao contrário da IIRSA, que tinha uma concepção técnica, o Cosiplan passou a adotar uma perspectiva integral, incorporando novos temas e estimulando a coordenação entre diferentes setores e agências burocráticas. Nessa mesma direção, João Carlos Parkinson (2014) disse que o Cosiplan é um mecanismo mais sofisticado do que os corredores de exportação da IIRSA. O novo conselho modificou a ideia de eixo de exportação ao introduzir novos elementos para a análise dos projetos de infraestrutura, a exemplo de preocupações com impactos nas áreas ambiental, social e territorial. Essas questões passaram a ser consideradas pelo Cosiplan, diferentemente do que ocorria com a IIRSA.

A concepção de regionalismo ou integração regional encontra-se diretamente relacionada com a visão sobre a infraestrutura e o desenvolvimento dos espaços. Por um lado, uma visão liberal e geoeconômica prioriza o papel dos mercados na facilitação dos fluxos e na formação de corredores de exportação/importação. Por outro, uma visão desenvolvimentista e geopolítica enfatiza a importância do Estado no planejamento de corredores de desenvolvimento "para dentro", com o objetivo de formar um amplo mercado regional. No momento, falta consenso entre os países sul-americanos quanto ao tipo de integração regional e de inserção política e econômica no sistema internacional. Nesse cenário de crise internacional e regional, a

Unasul e seus países membros têm como desafio construir uma visão integrada e de longo prazo em relação à integração física da América do Sul, tarefa que certamente não é fácil.

Em resumo, ao longo desta seção, analisou-se a fragmentação territorial que tem caracterizado historicamente a América do Sul. Nos anos 1990, o pensamento neoliberal influenciou temas como a integração regional. As propostas de regionalismo aberto da CEPAL e do novo regionalismo do BID foram decisivas na estruturação da IIRSA. Influenciada por instituições financeiras multilaterais, esta deveria ser funcional ao processo de liberalização econômica regional e viabilizar investimentos privados para construir corredores de exportação/importação. Com a ascensão dos governos progressistas, a iniciativa passou a ser criticada e acabou sendo incorporada à Unasul, por meio do Cosiplan, o qual aumentou a participação dos governos e agregou uma visão política ao processo de integração física da região. Apesar de introduzir novas questões, o Conselho possui muitas limitações. Além da crônica restrição de financiamento, observa-se a ausência de um planejamento público regional e maior participação dos Estados e da sociedade na formulação dos projetos de integração.

4.4 Síntese do capítulo

Este capítulo procurou analisar as características do capitalismo de Estado no Brasil e a expansão das empresas brasileiras na América do Sul. Na primeira seção, foram analisadas as diferentes trajetórias do desenvolvimento capitalista no Leste Asiático e na América Latina após a Segunda Guerra Mundial. Para compensar seu atraso histórico, a industrialização tardia da periferia adotou um processo de crescimento de base institucional, apoiado em forte intervenção estatal no domínio econômico. No entanto, os resultados alcançados dependeram de elementos, como a formação dos Estados, as relações entre os setores público e privado e o tipo de inserção internacional.

Os países asiáticos realizaram profundas reformas estruturais, limitaram a presença do investimento externo, fortaleceram as capacidades burocráticas e criaram grandes empresas nacionais nos setores de maior tecnologia. De maneira diversa, os países latino-americanos não realizaram reformas estruturais, não construíram sólidas capacidades estatais, nem lograram desenvolver setores dinâmicos da economia, que foram dominados por grupos transnacionais. O conjunto dessas características ajuda a explicar as razões do sucesso asiático e do relativo fracasso latino-americano em construir economias mais desenvolvidas e sociedades mais igualitárias.

A segunda seção analisou o processo de desenvolvimento e expansão do capitalismo brasileiro. Entre 1930 e 1980, o Brasil alcançou elevadas taxas de crescimento econômico e transformou sua estrutura produtiva, tornando-se o país mais industrializado da América Latina. Desde sua criação, o BNDES teve um papel decisivo na consolidação do capitalismo e do setor privado nacional, pois participou de todas as fases do desenvolvimento do país, fortaleceu grandes grupos econômicos e promoveu sua internacionalização. A atuação de poderosas empresas, sobretudo das empreiteiras, tem causado conflitos com os países vizinhos, com reflexos na política externa brasileira. A expansão da fronteira econômica vem provocando uma percepção negativa de alguns países, que veem o Brasil como um país subimperialista. No entanto, as análises nesse sentido carecem de mais fundamento teórico e costumam superdimensionar a presença dos capitais brasileiros na região. Ademais, entram em contradição com propostas de regionalismo autônomo representadas pela Unasul. Diante dos impactos negativos, portanto, cabe ao Brasil superar as contradições envolvendo a expansão de sua fronteira econômica e a dimensão geopolítica do novo regionalismo sul-americano apoiado por sua política externa.

Na terceira seção, analisou-se o processo de fragmentação histórica da América do Sul, a proposta de integração da infraestrutura apresentada pelos governos neoliberais e a tentativa recente de

reconfigurar o processo integrativo. Em 2000, o governo Fernando Henrique propôs a IIRSA, um plano de integração da infraestrutura sul-americana totalmente compatível com a liberalização econômica internacional, que tinha uma visão geoeconômica da infraestrutura e priorizava a facilitação dos fluxos e a construção de corredores de exportação/importação, ligando a região aos mercados globais. Com a ascensão dos governos progressistas, as críticas a esse modelo levaram à incorporação da IIRSA pela Unasul, com a criação do Cosiplan. O novo conselho agregou uma visão política ao processo de integração física, estimulou uma maior participação dos Estados e levantou a necessidade de construir corredores de desenvolvimento voltados para dentro do subcontinente. Além disso, chamou a atenção para o impacto da infraestrutura em questões ambientais, sociais e territoriais. Apesar dos esforços, a brecha de infraestrutura continua enorme, faltam recursos para financiar os projetos e ainda há necessidade de uma participação mais forte do Estado e da sociedade no planejamento da infraestrutura física da América do Sul.

Conclusão

O presente livro analisou os condicionantes domésticos e sistêmicos da política externa brasileira. Além dos constrangimentos estruturais do sistema internacional, que oferecem obstáculos e oportunidades, o processo decisório da política externa brasileira é também influenciado por fatores como coalizões políticas, partidos, burocracia e modelo de desenvolvimento. Ademais, o estudo investigou a dimensão política do novo regionalismo sul-americano, que coincidiu com um novo ciclo de expansão das empresas brasileiras na região. Por um lado, a análise da Unasul foi realizada desde uma perspectiva geopolítica, destacando o papel da diplomacia brasileira na construção desse fórum político e as reações dos Estados Unidos frente ao novo organismo. Por outro, procurou-se examinar a trajetória do desenvolvimento capitalista no Brasil e a atuação de suas transnacionais na América do Sul.

Na obra, foram analisadas as dimensões política e econômica da política externa brasileira para a América do Sul e o papel do Brasil na construção da Unasul. Enquanto a primeira dimensão enfatiza o papel da Unasul como espaço político no âmbito do novo regionalismo sul-americano, a segunda destaca a expansão das empresas brasileiras na região. Assim, o núcleo central da pesquisa investigou os potenciais conflitos entre essas duas dimensões, verificando em que medida a tensão entre ambas interferiu no projeto político da diplomacia brasileira para a América do Sul.

Ao longo do livro, pretendeu-se responder à seguinte indagação: em que medida a expansão da fronteira econômica do Brasil

interfere na dimensão política da diplomacia brasileira, cuja maior expressão é a Unasul? No início, acreditava-se que a presença das empresas brasileiras entrava em contradição com o projeto político do Brasil para a América do Sul. Em certos casos, a atuação das transnacionais, somada ao apoio do BNDES, atraiu o governo brasileiro para o centro de algumas crises. A situação era mais grave quando a atividade empresarial se concentrava nos setores intensivos em recursos naturais ou na construção civil. Desse modo, a projeção regional do modelo neodesenvolvimentista acabava afetando a agenda da política externa brasileira.

No entanto, a revisão bibliográfica e as entrevistas trouxeram novos elementos para entender essa tensão. Como todo país capitalista com certo grau de desenvolvimento, o Brasil tende a expandir sua fronteira econômica. Todavia, ao contrário dos países europeus analisados pelos teóricos do imperialismo, o país não exportou seus instrumentos de coerção para outros povos. Além disso, a bibliografia e os dados analisados mostraram que havia um superdimensionamento tanto dos investimentos brasileiros na América do Sul quanto do apoio estatal dado a essas operações.

Historicamente, o BNDES sempre financiou a atuação de grandes grupos empresariais, sobretudo a exportação de serviços de engenharia, fenômeno que se intensificou nos governos do PT. Contudo, muitas empresas brasileiras que atuam no exterior não recebem suporte público e financiam seus investimentos com recursos próprios ou obtidos na esfera privada. Apesar da marcada presença brasileira em algumas economias – como a boliviana, a paraguaia e a uruguaia –, os capitais brasileiros não são dominantes na região. Ademais, observa-se o movimento inverso, de investimentos de países vizinhos no mercado brasileiro.

Durante a elaboração da obra, verificou-se que os investimentos brasileiros não provocam apenas impactos negativos. Muitos governos na região não dispunham de recursos ou estrutura para realizar investimentos de longo prazo e por isso recorriam à experiência

das empresas brasileiras e do BNDES. Alguns entrevistados, como os diplomatas equatorianos, afirmaram que preferiam investimentos de empresas brasileiras no Equador do que oriundos de empresas de outras nacionalidades. Assim, um rápido balanço da presença das transnacionais brasileiras na América do Sul aponta para efeitos negativos e positivos. O Brasil tem capacidades estatais e um setor privado dinâmico que deve contribuir para o desenvolvimento regional. No entanto, cabe ao país e às suas lideranças políticas atenuarem as contradições inerentes à expansão capitalista, como fez o governo Lula nos casos envolvendo a nacionalização do gás boliviano e a revisão do contrato de Itaipu.

Ao longo de mais de uma década, os governos do PT priorizaram um projeto de integração pós-liberal, cujo principal símbolo é a Unasul. Em seus primeiros anos, a nova organização contribuiu para projetar geopoliticamente a América do Sul, convertendo a região em um potencial novo polo de poder. Com todas as suas limitações, a Unasul constitui uma tentativa de materializar um polo sul-americano historicamente temido e evitado pela potência hegemônica, os Estados Unidos.

Inicialmente, os governos do PT e os demais governos progressistas da região navegaram em um cenário internacional tranquilo. O "milagre" lulista, que combinou um reformismo fraco no âmbito doméstico com uma política externa de corte autonomista, foi sustentado pela fase de alto crescimento mundial e pelo *boom* do preço das *commodities*. No entanto, a crise mundial de 2008 anunciou o fim desse ciclo expansivo. Em 2012, o crescimento da China caiu pela metade em relação a 2007, levando de roldão o conjunto da América do Sul (Singer, 2018).

A coalizão entre industriais e trabalhadores, liderada pelo PT, foi atingida pela mudança na conjuntura internacional durante o governo Dilma. Uma das explicações para o fracasso do seu "ensaio desenvolvimentista" está na inflexão da burguesia industrial, que a partir de 2012 começa a migrar da coalizão produtivista para a

rentista. A dupla condição de industriais e rentistas restringiu o grau de empenho da plataforma produtivista. Segundo André Singer (2016), enquanto a atividade produtiva leva os empresários a pressionar por crédito e juros baixos, impulsionando-os para uma aliança com os trabalhadores, o vínculo desses industriais com os interesses financeiros provoca um movimento na direção contrária.

A retirada da burguesia industrial da coalizão desenvolvimentista foi acompanhada de mudanças em sua visão sobre a inserção internacional do país. Durante algum tempo, houve convergências entre o projeto do Estado brasileiro de aprofundar a dimensão estratégica da integração sul-americana e os interesses de frações da burguesia em ampliar sua presença nos mercados regionais (Berringer, 2015; Boito e Berringer, 2014). Em 2003, por exemplo, setores da indústria brasileira haviam apoiado a orientação lulista de bloquear a proposta de criação Alca e investir no relacionamento Sul-Sul, aproximando o Mercosul da China. Em 2013, entretanto, diferentes associações empresariais constatavam que o Mercosul não seria suficiente para tirar o Brasil do isolamento (Singer, 2016, 2018). Na concepção do grande empresariado, para romper com o isolamento, o país deveria realinhar sua política externa aos interesses norte-americanos e reaproximar-se dos parceiros tradicionais.

O projeto de integração de Lula e Dilma já se encontrava enfraquecido antes da ruptura institucional provocada pelo *impeachment*. Setores da burguesia e da elite burocrática do país nunca apoiaram o projeto de regionalismo pós-liberal, consubstanciado tanto na dimensão social e participativa do Mercosul quanto na dimensão política da Unasul. Nesse sentido, Igor Fuser (2017) tem razão quando observa que, por trás da resistência da burguesia, encontra-se uma opção estratégica pela associação com o capital externo e pela integração subalterna à potência hemisférica. Assim, o afastamento em bloco da burguesia industrial e o deslocamento do centro político para a direita levaram à paralisação do governo Dilma e à ruptura da ordem institucional.

Entre 2015 e 2016, armou-se a coalizão golpista envolvendo parlamentares, empresários e os meios de comunicação. Um Poder Legislativo de maioria conservadora passou a sabotar sistematicamente as ações do Executivo. O empresariado paralisou os planos de investimento e expansão das empresas, preferindo uma solução drástica para enfrentar as consequências da crise mundial. O combate seletivo à corrupção e o consenso social produzido pelos meios de comunicação contribuíram para a derrubada de um governo legítimo. Ao analisar o golpe, Wanderley Guilherme dos Santos (2017, p. 131-32) conclui: "com atraso de quase uma década, o Brasil se aproxima do padrão reacionário do mundo moderno, antecedido por recente inovação política do capitalismo: um golpe de Estado com origem e sustentação parlamentares".

O golpe não foi um processo exclusivamente de "conteúdo nacional". A política externa autônoma e a descoberta do petróleo do pré-sal, cujo marco regulatório foi aprovado no final do governo Lula (aliás, revogado por Temer logo após sua posse), além de outras iniciativas, incomodaram o imperialismo e são fundamentais para entender o movimento golpista. O governo Obama espionou a Petrobrás e a própria Dilma. Há também indícios de que o Departamento de Justiça norte-americano – que foi responsável por ministrar a juízes e procuradores da Lava Jato cursos sobre investigação de corrupção – teria repassado informações para a referida operação. Além disso, logo após a posse de Temer, o embaixador estadunidense vetou, na OEA, uma moção que condenava o processo de *impeachment* ocorrido no Brasil (Boito Jr., 2018).

Desde 2016, a coalizão conservadora passou a desconstruir o legado da política externa dos anos Lula e Dilma, não somente em sua dimensão ideológica, mas também no tocante aos eixos estratégicos fundamentais da inserção internacional do Brasil. Um Itamaraty liderado pelos senadores José Serra e Aloysio Nunes, ambos do PSDB, voltou a priorizar parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e a UE, em detrimento das parcerias estratégicas com o

Sul geopolítico, que supostamente custariam caro e trariam pouco benefício ao país.

No plano regional, a política externa passou a enfatizar a dimensão comercial, levando ao rebaixamento estratégico do Mercosul, que voltou a ser um bloco eminentemente comercial, um "Mercosul fenício", na feliz expressão de Gerardo Caetano. Ademais, o governo Temer procurou esvaziar a Unasul. Em abril de 2018, o Brasil foi seguido por outros governos conservadores – Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru – na decisão de suspender a participação e a contribuição orçamentária à Unasul. Na origem dessa decisão, estava a divergência em torno da nomeação de um novo secretário-geral. Em agosto de 2018, o presidente de extrema-direita da Colômbia, Iván Duque, que acabara de ser eleito com o apoio do ex-mandatário Álvaro Uribe, retirou o país da Unasul.

As eleições de 2018 levaram ao poder, pela primeira vez na história brasileira, um candidato misógino e racista de extrema-direita. Desde os protestos de junho de 2013, a aliança dos grandes meios de comunicação com o chamado sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público Federal e Polícia Federal) passou a instrumentalizar o tema da corrupção, levando à criminalização do PT e das esquerdas e à demonização da atividade política. Aliás, como lembra Wanderley Guilherme dos Santos (2017), trata-se de uma antiga prática que acompanha as forças conservadoras desde a eleição de Getúlio Vargas, em 1951.

O processo eleitoral foi marcado por distorções e profunda polarização. Após dois anos de medidas antipopulares, Lula despontava como franco favorito à Presidência da República. Nesse contexto, a ação combinada do juiz Sérgio Moro e do Supremo Tribunal Federal, que mudou seu entendimento sobre a constitucionalidade de prisão em segunda instância após pressão do Comandante do Exército, provocou a prisão de Lula e colocou Bolsonaro à frente da disputa. O candidato do PSL também foi favorecido pela incompetência das forças progressistas em construir uma ampla frente democrática e pelo

profundo sentimento antipetista de parcela do eleitorado. Ademais, o apoio empresarial e a utilização das novas mídias sociais produziram uma campanha sórdida de difusão de notícias falsas sobre o candidato do PT, Fernando Haddad. Por fim, tem razão Marcos Nobre (2018) quando afirma que instituições funcionando de maneira disfuncional foram responsáveis pela eleição de Bolsonaro e que elas são capazes de mantê-lo no poder, dando-lhe condições e tempo para aprofundar sua revolução conservadora.

A polarização gerou discórdia entre as pessoas, desfazendo amizades e abalando o convívio entre familiares. O diálogo e o respeito mútuos deram lugar a agressões. Esse contexto polarizado e marcado pela irracionalidade me remeteu ao conto *Iônitch*, de Anton Tchekhov. A certa altura, o narrador – médico e personagem principal – faz uma reflexão sobre as conversas e o modo de ver a vida dos pequeno-burgueses:

> Aos poucos, a experiência lhe ensinou que, enquanto jogava baralho ou comia alguns petiscos com os pequeno-burgueses, eles se revelavam gente tranquila, benevolente e não de todo idiota, mas bastava conversar com eles sobre qualquer coisa não comestível, por exemplo, sobre política ou ciência, para se verem num beco sem saída, ou desfiarem uma filosofia tão obtusa e cruel que não havia outra saída senão desistir e afastar-se (Tchekhov, 2011, p. 158-159).

Apesar de escrito na Rússia de 1898, o conto parece transcorrer no Brasil atual, marcado por um anticomunismo primário e por teorias científicas exóticas, a exemplo do terraplanismo.

Devido à visibilidade obtida nos últimos anos – tanto pela utilização competente das novas ferramentas tecnológicas quanto pelo espaço concedido nos meios de comunicação tradicionais – as diferentes vertentes da direita extremada contribuíram para redefinir os termos do debate público no Brasil, destruindo consensos que pareciam pacíficos desde a redemocratização. Apesar das con-

tradições e dos limites da transição democrática, o discurso político aceitável incluía a democracia, o respeito aos direitos humanos e o combate à desigualdade social. De modo geral, com a Constituição Federal de 1988, a disputa política ocorria em um terreno demarcado pelo discurso dos direitos, que se tornara hegemônico. Todavia, a mobilização e o ativismo das direitas, nos últimos anos, romperam com o aparente consenso democrático (Miguel, 2018).[1]

Bolsonaro integra um projeto de pretensões globais de construção de uma nova internacional conservadora. O presidente eleito se alinha às novas direitas que governam alguns países, a exemplo do Chile de Sebastián Piñera, da Hungria de Viktor Orbán e dos Estados Unidos de Donald Trump. A tática deste último, imitada por Bolsonaro para se normalizar, não é uma exclusividade do magnata estadunidense; trata-se de um *modus operandi* comum aos expoentes da nova internacional conservadora, que visa a governar para uma base social e eleitoral que não é maioria, mas que é grande o suficiente para sustentar um governo. Em momentos críticos, como, por exemplo, as disputas eleitorais, a tática procura produzir inimigos odientos o suficiente para lograr uma ampliação forçada dessa base e assim conquistar a maioria (Nobre, 2018).

Com a escolha de Ernesto Araújo para chefiar o Itamaraty, dissipou-se qualquer dúvida acerca da direção da política externa do governo Bolsonaro. Além de ser um diplomata sem qualquer experiência como embaixador em postos importantes no exterior, a nomeação de Araújo causou perplexidade devido às suas ideias, calcadas na visão de mundo de Olavo de Carvalho – personagem conhecido por suas opiniões ultrarradicais de extrema direita. O atual chanceler admira Trump por sua defesa dos valores Ocidentais

[1] Na visão de Luis Felipe Miguel, os setores mais extremados da direita incluem três vertentes principais: o libertarianismo, o fundamentalismo religioso e a reciclagem do antigo anticomunismo. Para compreender o fenômeno de ascensão das novas direitas, recomendo os artigos do livro organizado por Esther Solano Gallego, *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*.

e enxerga "marxismo cultural" em questões como ambientalismo, feminismo e movimentos sociais, associados à vaga noção de globalismo (Pinheiro e Lima, 2018).

Apesar de suas diferenças, os governos Fernando Henrique, Lula e Dilma combinaram doses adequadas de crenças e princípios normativos sobre o que consideravam o melhor para o país com certo pragmatismo em virtude da natureza da inserção brasileira no mundo. O governo Bolsonaro retoma o alinhamento automático com os Estados Unidos, contribuindo para isolar o Brasil na cena global (Pinheiro e Lima, 2018). Esse realinhamento se faz acompanhar da entrega do petróleo brasileiro às transnacionais e da proposta de venda da Embraer à Boeing, entre outras medidas que violam a soberania nacional.

Em função do peso do Brasil na região, a ruptura na política externa brasileira teve um forte impacto nas possibilidades de qualquer tipo de projeto de regionalismo autônomo na América do Sul. A iniciativa da Unasul estava em consonância com a visão geopolítica brasileira, que sempre foi mais sul-americana do que latino-americana, e concebia o fortalecimento da região como passo necessário para a projeção do Brasil como ator global. Trata-se de uma visão muito anterior à ascensão do PT e dos governos progressistas (Caetano, Burian e Luján, 2019).

A renúncia a um projeto de desenvolvimento reflete-se na falta de um projeto estratégico para a região. Com sua hostilidade a países como Cuba e Venezuela, o governo brasileiro contribui para destruir uma política que vinha sendo construída por décadas e que havia tornado o Brasil um ator respeitado na América Latina. A atual política externa brasileira já provocou o rebaixamento do Mercosul e a desconstrução da Unasul. Em 2019, o Brasil formalizou sua saída da Unasul e seu ingresso no Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), arranjo regional idealizado pelo Chile e subordinado aos interesses geopolíticos da potência hemisférica.

Além de projetar geopoliticamente a América do Sul, a Unasul representou um processo de afirmação de uma identidade sul-americana possível contra a pulverização histórica da região. Tratava-se de uma tentativa de materializar um polo sul-americano sempre temido pela potência hemisférica. Todavia, a atual política externa brasileira, subordinada a Washington, não apenas implodiu a Unasul, mas também interrompeu mais de um século de relações pacíficas do Brasil com seus vizinhos.

No início deste século, a América Latina viveu um momento de grandes esperanças com a vitória de coalizões progressistas. No plano doméstico, houve avanços sociais em uma região marcada por histórica desigualdade e exclusão. No âmbito regional, a Unasul representou uma inovação ao articular, pela primeira vez, todas as nações do continente em um fórum capaz de resolver os problemas regionais de maneira autônoma, sem a interferência estadunidense. Recentemente, a América Latina voltou a enfrentar retrocessos políticos e sociais, levando à ascensão – nem sempre pela via democrática – de grupos conservadores, por vezes reacionários, que têm revertido as conquistas alcançadas nas últimas décadas. Trata-se de um fenômeno mundial que requer a formação de uma ampla frente política das forças progressistas, capaz de resistir à mercantilização de todas as esferas da vida e de propor alternativas visando à construção de sociedades mais justas e democráticas. Diante desse contexto, vale lembrar Manoel Bomfim (2005, p. 382): "[...] Utopia, sim, sejamos utopistas, bem utopistas [...]; sejamos utopistas, contanto que trabalhemos".

Referências

Agnew, John. *Hegemony*: *the new shape of global power*. Filadélfia: Temple University Press, 2005. 284 p.

Albuquerque, Esther. Bemerguy. *Infraestrutura para a integração e o desenvolvimento da América do Sul*. S. l.: s. n., 2013. 25 p. Disponível em: http://forodesaopaulo.org/texto-de-esther-bemerguy-de-albuquerque-sobre-integracao-fisica-da-america-do-sul/. Acesso em: 30 nov. 2013.

Alden, Chris. e Aran, Amnon. *Foreign policy analysis: new approaches*. Nova York: Routledge, 2012. 163 p.

_______ et al. *The South in world politics.* Londres: Palgrave Macmillan, 2010. 272 p.

Além, Ana Cláudia e Cavalcanti, Carlos Eduardo. "O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões". *Revista do BNDES*, v. 12, n. 24, p. 43-76, 2005.

Allison, Graham e Zelikow, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. 2. ed. Nova York: Longman, 1999. 416 p.

Almeida, Paulo Roberto de. "A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, p. 87-102, jun. 2003.

_______. *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. 359 p.

Amorim, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013. 168 p.

_______. "A integração sul-americana". *DEP - Diplomacia, Estratégia e Política*, n. 10, p. 5-26, out./dez. 2009.

Amorim Neto, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier e Fundação Konrad Adenauer, 2011. 200 p.

Amsden, Alice. H. *A ascensão do "resto": os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. 586 p.

Andrade, Manuel Correia de. *Geopolítica do Brasil*. São Paulo: Ática, 1989. 64 p.

Arendt, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 562 p.

Arias, Jorge Acosta. Entrevista concedida a Tiago Nery. Quito, 13 out. 2014.

Arrighi, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996. 408 p.

______ e Silver, Beverly J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001. 336 p.

Ayerbe, Luis Fernando. "O regionalismo latino-americano e a política hemisférica dos Estados Unidos". *Política Externa*, v. 22, n. 4, p. 97-108, abr./maio/jun. 2014.

Banco Mundial. Dados sobre PIB mundial e regional. 2014. Disponível em: http://data.worldbank.org/. Acesso em: 20 maio 2014.

Barbosa, Rubens Antonio. *O Mercosul e a integração regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. 228 p.

______. "Política externa de dois governos". In Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 131-42.

Bárcena, Alicia. "Os BRICS domando o touro". *Valor Econômico*, São Paulo, 28 jul. 2014. Disponível em: http://nfe.valor.com.br/opiniao/3628378/os-brics-domando-o-touro. Acesso em: 28 jul. 2014.

Beach, Derek. *Analyzing foreign policy*. Palgrave Macmillan, 2012. 280 p.

Belluzzo, Luiz Gonzaga. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: Editora UNESP, 2013. 186 p.

Bensaid, Daniel. *Os irredutíveis: teoremas da resistência para o tempo presente*. São Paulo: Boitempo, 2008. 100 p.

Bernal-Meza, Raúl. "Política exterior de Argentina, Chile y Brasil: perspectiva comparada". In Saraiva, José Flávio Sombra (ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003, p. 237-76.

Berringer, Tatiana. *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris, 2015.

______. "A tese do imperialismo brasileiro em questão". *Revista Crítica Marxista*, Campinas, v. 36, p. 115-27, 2013.

Berrón, Gonzalo. Entrevista concedida a Tiago Nery (via internet). São Paulo, 15 jul. 2015.

Bethell, Leslie. "Brazil and Latin America". *Journal of Latin American Studies*, v. 42, p. 457-85, 2010.

Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. 480 p.

Boito Jr., Armando. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora Unesp, 2018. 331 p.

______ e Berringer, Tatiana. "Social classes, neodevelopmentalism, and Brazilian foreign policy under presidents Lula and Dilma". *Latin American Perspectives*, issue 198, v. 41, n. 5, p. 94-109, set. 2014.

Bomfim, Manuel. *A América Latina: males de origem*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005. 390 p.

Borda, Sandra. *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012. 28p. Disponível em: http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/DOC18-web.pdf. Acesso em: 15 mar. 2013.

Boschi, Renato. "Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina". In ______ (org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 7-30.

______ e Gaitán, Flavio. *Empresas, Capacidades Estatales y Estratégias de Desarrollo en Argentina, Brasil y Chile*. 2008. 51 p. Disponível em http://neic.iesp.uerj.br/artigos.html. Acesso em: 31 jul. 2014.

Botelho, João Carlos Amoroso. *La creación y la evolución de Unasur*. Curitiba: Juruá, 2013. 250 p.

Boyer, Robert. *Teoria da regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009. 156 p.

Braga, Carlos A. Primo e Lehmann, Jean-Pierre. "Brasil e China: complementariedade e competição". *Política Externa*, v. 22, n. 4, p. 53-64, abr./mai./jun., 2014.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 20 set. 2014.

______. Ministério do Desenvolvimento Social. *Relatórios de Informações Sociais*. 2014. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php?file=entrada&relatorio=153. Acesso em: 31 out. 2014.

Braudel, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987. 94 p.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34, 2014. 464 p.

______. *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 229 p.

______. "Nacionalismo e novo desenvolvimentismo". In: ______ (org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 7-24.

Bruckmann, Mónica. *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Lima: Instituto Perumundo, 2012. 148 p.

Bueno de Mesquita, Bruce. "Domestic politics and international relations". *International Studies Quarterly*, v. 46, p. 1-9, 2002.

Bukharin, Nikolai I. *A economia mundial e o imperialismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. 164 p.

Cabral, Ricardo Pereira. "Aliança do Pacífico: a alternativa liberal de integração latino-americana". In Lapsky, Igor et al. (org.). *Instituições sul-americanas no tempo presente: caminhos da integração*. Rio de Janeiro: Mauad, 2013, p. 401-07.

Caetano, Gerardo. "Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)". In ______ (coord.). *Mercosur 20 años*. Montevidéu: CEFIR, 2011, p. 21-71.

______ et al. "El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 28, n. 1, p. 95-130, 2019.

Cairo, Heriberto. "A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia". *Cadernos CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, p. 221-237, maio/ago. 2008.

Campos, Taiane L. C. "Conexão entre o doméstico e o internacional: interesses e estratégias do Brasil e da Índia na construção do G20". In: Hirst, Mônica. et al. (org.). *Vozes do Sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia*. São Paulo: Hucitec, 2012, p. 147-192.

Cano, Wilson. *(Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento*. Disponível em: http://centrocelsofurtado.org.br/congresso2014/arquivos/file/Artigo%20Wilson%20Cano.pdf. Acesso em: 10 nov. 2014.

Cardona, Diego. Entrevista concedida a Tiago Nery. Quito, 14 out. 2014.

Cardoso, Fernando Henrique. *Avança, Brasil: proposta de governo*. 2008a. Disponível em: http://www.bvce.org/LivrosBrasileirosDetalhes.asp?IdRegistro=48. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. 2008b. Disponível em: http://www.bvce.org/LivrosBrasileirosDetalhes.asp?IdRegistro=44. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *Xadrez internacional e social-democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2010. 224 p.

______ e Faletto, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 234 p.

Carrillo, Ian R. "The new developmentalism and the challenges to long-term stability in Brazil". *Latin American Perspectives*, 198. ed., v. 41, n. 5, p. 59-74, set. 2014.

Carrión Mena, Fernando. Entrevista concedida a Tiago Nery. Quito, 15 out. 2014.

______. *Unasur: ¿simple retórica o regionalismo efectivo? fortalezas y debilidades*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2013. 13 p.

Carvalho, Carlos Eduardo e Sennes, Ricardo. "Integração financeira e internacionalização de empresas na América do Sul". *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 17-32, dez. 2009.

Castañeda, Jorge G. "Nafta's mixed record: the view from Mexico". *Foreign Affairs*, New York, v. 93, n. 1, jan./fev. 2014. Disponível em: http://www.foreignaffairs.com/articles/140351/jorge-g-castaneda/naftas-mixed-record. Acesso em: 14 fev. 2015.

Castelo, Rodrigo. "Crise conjuntural e (re)militarização da 'questão social' brasileira". *Margem Esquerda*, São Paulo, n. 23, p. 46-51, out. 2014.

CEPAL. *Infraestrutura para a integração regional.* 2012. 65 p. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3045/S2012340_pt.pdf?sequence=1. Acesso em: 05 out. 2014.

______. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2013.* 2014. p. 67-107. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36805/S1420131_es.pdf?sequence=1. Acesso em: 05 out. 2014.

Cervo, Amado Luiz. "Political regimes and Brazil's foreign policy". In Saraiva, José Flávio Sombra (ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003, p. 341-61.

Chang, Ha-Joong. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. 266 p.

Chaves, Daniel S. "Integração física e política no tempo presente sul-americano". In Lapsky, Igor et al. (orgs.). *Instituições sul-americanas no tempo presente: caminhos da integração*. Rio de Janeiro: Mauad, 2013, p. 379-400.

Chesnais, François. "O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos". In ______ (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-67.

CNI. *Os investimentos brasileiros no exterior: relatório 2013*. Brasília: CNI, 2013. 72 p. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/01/16/429/20140116145719451313i.pdf. Acesso em: 05 mar. 2015.

Costa, Carlos Eduardo Lampert e Gonzalez, Manuel José Forero. "Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul". In Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. *Boletim de Economia e Política Internacional – BEP*. Brasília: Ipea, 2014, p. 23-40.

Costa, Darc. "Do sonho do Mercosul à realização da Unasul". In Gadelha, Regina Maria A. F. (org.). *Mercosul a Unasul – avanços do processo de integração*. São Paulo: EDUC, 2013. p. 661-82.

Costa, Rogério Santos da. *A América do Sul vista do Brasil: a estratégia de integração do governo Lula*. (Tese). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

Coutinho, Carlos Nelson. "A hegemonia da pequena política". In Oliveira, Francisco de et al. (orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 29-43.

Cox, Robert W. "Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método". In Gill, Stephen (org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007, p. 101-23.

Cruz, Sebastião Carlos. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo, Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de pós-graduação em relações internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2007. P. 451 p.

______. *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo, Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de pós-graduação em relações internacionais da UNESP, Unicamp/PUC-SP, 2010. 178 p.

CSN. *Declaración de Cochabamba*. Cochabamba: [s.n.], 2006. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm. Acesso em: 10 jan. 2015.

______. *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Cusco: [s.n.], 2004. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm. Acesso em: 10 jan. 2015.

______. *Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria*. Brasília: [s.n.], 2005. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm. Acesso em: 10 jan. 2015.

Dauster, Jorio. "Dívida externa brasileira: cicatrização, ainda que tardia". *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n. 63, p. 20-32, out./nov./dez. 2013. Disponível em: http://www.insightinteligencia.com.br/63/PDFs/pdf1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2015.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *A política de valorização do salário mínimo: persistir para melhorar*. Nota técnica. São Paulo, n. 136, p. 1-14, maio. 2014.

Diniz, Eli. "Depois do neoliberalismo: rediscutindo a articulação estado e desenvolvimento no novo milênio". In Boschi, Renato Raul (org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 31-55.

______ e Boschi, Renato Raul. "Uma nova estratégia de desenvolvimento?" In Bresser-Pereira, Luiz Carlos (org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 27-59.

Domingues, José Maurício. *A América Latina e a modernidade contemporânea: uma interpretação sociológica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. 255 p.

______. *O Brasil entre o presente e o futuro: conjuntura interna e inserção internacional*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. 128 p.

Dosman, Edgar Jr. *Raul Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do terceiro mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. 656 p.

Dowbor, Ladislau. "Articulações latino-americanas: novos desafios". In Gadelha, Regina Maria A. F. (org.). *Mercosul a Unasul – avanços do processo de integração*. São Paulo: EDUC, 2013, p. 683-726.

Dulci, Luiz. *Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 128 p.

Ellis, Robert Evan. "El impacto de China en Ecuador y América Latina". In Jaramillo, Grace. *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes*. Quito: FLACSO, 2009, p. 101-121.

Evans, Peter. "The developmental state: divergent responses to modern economic theory and the twenty-first-century economy". In Williams, Michelle. (ed.). *The end of the developmental state?* New York: Routledge, 2014, p. 220-40.

Fairlie, Alan. *Integración y convergencia en UNASUR*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung, 2012. 24 p. Disponível em: http://www.fes.org.pe/descargasFES/Dr%20Fairlie%20Integracion%20y%20Convergencia%20en%20UNASUR.pdf. Acesso em: 05 maio 2013.

Falconí, Fander. *Al Sur de las decisiones: enfrentando la crisis del siglo XXI*. 2. ed. Quito: Editorial El Conejo, 2014. 271 p.

Feres Júnior, João. *A história do conceito de "Latin America" nos Estados Unidos*. Bauru: EDUSC, 2005. 317 p.

Fernandes, Luís. "O manifesto comunista e a dialética da globalização". In Aarão, Daniel. (org.). *O manifesto comunista 150 anos depois*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998, p. 109-19.

Filgueiras, Luiz. "A natureza e os limites do desenvolvimentismo no capitalismo dependente brasileiro". *Margem Esquerda*, São Paulo, n. 23, p. 32-38, out. 2014.

Fiori, José Luís. "O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI". In Sader, Emir. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 31-51.

______. "Geografia e estratégia". *Valor Econômico*, São Paulo, 23 dez. 2014a, p. 11. (Caderno A).

______. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014b, 277 p.

______. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. 262 p.

FMI. *Dados sobre as taxas médias de crescimento do PIB nos Governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, 1995-2014*. 2015. Disponível em: http://www.imf.org/. Acesso em: 20 jul. 2015.

Fonseca, Carlos da. "A expansão econômica brasileira na América do Sul: uma perspectiva política". *Política Externa*, v. 23, n. 2, p. 49-69, out./nov./dez. 2014.

Fonseca Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. 374 p.

Fontes, Virgínia. "A incorporação subalterna brasileira ao capital-imperialismo". *Revista Crítica Marxista*, Campinas, v. 36, p. 103-13, 2013.

Foster, John Bellamy. "A nova geopolítica do Império". *Outubro - Instituto de Estudos Socialistas*, São Paulo, n. 14, p. 11-38, 2006.

Furtado, Celso. "A Comissão Econômica para América Latina". In D'Aguiar, Rosa Freire (org.). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013, p. 84-106.

______. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. 234 p.

______. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 494 p.

Fuser, Igor. "Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional". *Estudos Internacionais*, v. 5, n. 3, pp. 112-25, 2017.

Galbraith, John Kenneth. *A economia das fraudes inocentes: verdades para o nosso tempo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 84 p.

Gallagher, Kevin. "Os EUA e a América Latina". *Valor Econômico*, São Paulo, 21 jun. 2013. Caderno A, p. 21.

Garcia, Marco Aurélio. "Avanços, impasses e desafios da integração". In Maringoni, Glberto. et al. (org.). *2003-2013: uma nova política externa*. Tubarão: Editora Copiart, 2014, p. 96-107.

______. "Dez anos de política externa". In Sader, Emir. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 53-67.

______. "O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição". In ______ e Sader, Emir (org.). *Brasil, entre o passado e o futuro.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010, p. 153-76.

Gavião, Leandro. "Política externa para a América do Sul e polarização partidária: uma análise dos posicionamentos do PSDB e do PT durante o governo de Lula da Silva (2003-2010)". *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 82-92, jan./jun. 2014.

Gerschenkron, Alexander. "O atraso econômico em perspectiva histórica". In ______. *O atraso econômico em perspectiva história e outros ensaios.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2015, p. 67-95.

Giacalone, Rita. "Latin American foreign policy analysis: external influences and internal circumstances". *Foreign Policy Analysis*, v. 8, p. 335-53, 2012.

Goldenstein, Lídia. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 173 p.

Gonçalves, Reinaldo. *Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013. 197 p.

Gordon, B. K. "Trading up in Asia: why the United States needs the Trans-Pacific Partnership?" *Foreign Affairs*, New York, v. 91, n. 4, p. 17, 2012.

Gourevitch, Peter. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1993. 284 p.

______. "The second image reversed: the international sources of domestic politics". *International Organization*, v. 32, n. 4, p. 881-912, 1978.

Granja, Lorena. "'A hombros de gigantes': un análisis de las asimetrías en el Mercosur desde la óptica de los países menores del bloque". *Studia Politicae*, Córdoba, n. 23, p. 95-121, 2011.

Guimarães, Cesar. "Integração hemisférica ou integração autônoma". In Lima, Maria Regina Soares de (org.). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008, p. 239-47.

Guimarães, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. 455 p.

______. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. 166 p.

Gramsci, Antonio. *Americanismo e fordismo*. São Paulo: Hedra, 2008. 88 p.

______. *Cadernos do cárcere*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, v. 3. 431 p.

______. *Escritos Políticos (1921-1926)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, v. 2. 522 p.

Halliday, Fred. *Repensando as relações internacionais.* 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. 308 p.

Hardt, Michael. e Negri, Antonio. *Império*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012. 501 p.

Harvey, David. *Condição pós-moderna*. 24. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013. 348 p.

______. "Geografia". In Bottomore, Thomas. (ed.). *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988, p. 162-65.

______. *O novo imperialismo*. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009. 201 p.

Hill, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. Londres: Palgrave MacMillan, 2003, 376 p.

Hirst, Mônica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 244 p.

______. *A presença do Brasil na Bolívia: diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal*. Brasília: IPEA, 2013. 49 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1869.pdf. Acesso em: 05 out. 2014.

______ et al. "Os desafios internacionais e domésticos da cooperação Sul-Sul". In ______. (org.). *Vozes do Sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia*. São Paulo: Hucitec, 2012, p. 9-26.

Hobsbawn, Eric John. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.

Hurrell, Andrew. "Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes?" In ______ et al. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009a, p. 9-41.

______. "O Brasil e os Estados Unidos: reflexões comparativas (ensaio analítico)". In Hirst, Mônica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009b, p. 167-229.

IBGE. *Dados sobre distribuição percentual do PIB por setor econômico*. 2019. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/. Acesso em: 01 nov. 2019.

IIRSA. *Comunicado de Brasília*. 2000. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf. Acesso em: 30 jun. 2014.

______. *Informe de actividades 2014*. XXV reunión de coordinadores nacionales de IIRSA. Montevideo, 2014. p. 27-39. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Informe_de_Actividades_2014_Unificado.pdf. Acesso em: 15 dez. 2014.

______. *Eixos de Integração e Desenvolvimento*. 2015. Disponível em: http://www.iirsa.org/. Acesso em: 20 jul. 2015.

Ingram, Helen M. e Fiederlein, Suzanne. "Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy". *Political Research Quarterly*, v. 41, n. 4, p. 725-45, 1988.

Jaguaribe, Helio. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 46, p. 91-130, abr./jun., 1979.

______. "A denúncia João Neves". *Cadernos de Nosso Tempo*, Rio de Janeiro, v. 2. p. 83-100, 1954.

Kauchakje, Samira. "International modeling and Brazilian public policies for poverty reduction". *Latin American Policy*, v. 5, n. 1, p. 157-68, 2014.

Kerstenetzky, Celia Lessa. "The Brazilian social developmental state: a progressive agenda in a (still) conservative political society". In Williams, Michelle (ed.). *The end of the developmental state?* Nova York: Routledge, 2014, p. 172-96.

Kissinger, Henry. *Does America need a foreign policy?: toward a diplomacy for the 21st century*. Nova York: Simon & Schuster, 2001. 318 p.

Klein, Magno. "A nova fronteira brasileira: a expansão econômica do Brasil na América do Sul e seu projeto de liderança regional". In Lapsky, Igor et al. (org.). *Instituições sul-americanas no tempo presente: caminhos da integração*. Rio de Janeiro: Mauad, 2013, p. 167-206.

Kohli, Atul. "Nationalist versus dependent capitalism development: alternate pathways of Asia and Latin America in a globalized world". *Studies in Comparative International Development*, v. 44, n. 4, p. 386-410, dez. 2009.

Krasner, Stephen D. "Rethinking the sovereign state model". *Review of International Studies*, v. 27, p. 17-42, 2001.

Lafer, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004. 151 p.

Lampreia, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo.* Rio de Janeiro: Objetiva, 2010. 343 p.

Leão-Rego, Walquiria e Pinzani, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 241 p.

Lênin, Vladimir Ilitch. *Imperialismo, estágio superior do capitalismo: ensaio popular*. São Paulo: Expressão Popular, 2012. 176 p.

Lieber, Robert J. "The rise of the BRICS and American primacy". *International Politics*, London, v. 51, n. 2, p. 137-54, 2014.

Liguori, Guido. *Roteiros para Gramsci*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. 278 p.

Lima, Maria Regina Soares de. "Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul". In Baumann, Renato (org.). *O Brasil e os demais BRICS – comércio e política*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010, p. 155-76.

______. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

______. "Instituições democráticas e política exterior". *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

______. "Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil". *Lua Nova*, São Paulo, 90, p. 167-201, 2013.

______ e Hirst, Mônica. "Brasil como poder intermediário e poder regional". In Hurrell, Andrew et al. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 43-73.

______ e Duarte, R. "Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula". *Observador On-Line*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 9, p. 1-24, 2013.

______ e Milani, Carlos R. S. *Privatização ou democratização da política externa brasileira?* Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632. Acesso em: 01 abr. 2014.

Luce, Mathias. "As empresas brasileiras e os desafios da integração regional". In Cepik, Marco (org.). *América do Sul: economia e política da integração regional*. Porto Alegre: Editora UFRGS/Coleção Estudos Internacionais – NERINT, 2008, p. 79-96.

______. "O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente". *Revista Crítica Marxista*, Campinas, v. 36, p. 129-41, 2013.

Luxemburgo, Rosa. *A acumulação do capital*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985. 418 p.

Mackinder, Halford John. "El pivote geográfico de la historia". *Geopolítica(s). Revista de estúdios sobre espacio y poder*, Madri, v. 1, n. 2, p. 301-19, 2010.

Mahan, Alfred T. "Análisis de los elementos del poder naval". *Geopolítica(s). Revista de estúdios sobre espacio y poder*, Madri, v. 4, n. 2, p. 305-34, 2013.

Malamud, Andrés. "Integração regional na América Latina: teorias e instituições comparadas". In Esteves, Paulo Luiz (org.). *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003, p. 325-50.

______. "Leadership without followers: the contested case for Brazilian power status". In Martins, Estevão de Rezende e Saraiva, Miriam Gomes (Org.). *Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 126-48.

Maquiavel, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999, p. 35-157.

Mariátegui, José Carlos. *Por um socialismo indo-americano: ensaios escolhidos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005. 270 p.

Marini, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução*. 3. ed. Florianópolis: Insular, 2012. 272 p.

Márquez, Gabriel Garcia. *O general em seu labirinto*. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2014. 285 p.

Martins, José Ricardo. *O Brasil e a Unasul: um processo de construção de liderança e integração regional*. (Dissertação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

Marx, Karl. *O 18 de brumário de Luís Bonaparte e cartas a Kugelmann*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 346 p.

______. *O capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013. 894 p.

______ e Engels, Friederich *Manifesto do Partido Comunista*. 4. ed. Lisboa: Avante, 1997. 87 p.

Mesquita, Lucas Ribeiro. "Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em política externa". *Carta Internacional*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 149-62, jul./dez. 2012a.

______. O pensamento internacionalista do PSDB: da adoção neoliberal à crítica ao Lula. *Textos & Debates*, Boa Vista, n. 18, p. 39-56, 2012b.

Mészáros, István. *O século XXI: socialismo ou barbárie?* São Paulo: Boitempo, 2012. 118 p.

Meunier, Isabel e Medeiros, Marcelo de Almeida. "Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 673-712, jul./set. 2013.

Miguel, Luís Felipe. "A reemergência da direita brasileira". In Solano, Esther (org.). *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 17-26.

Milani, Carlos R. S. "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos". In ______ e Pinheiro, Leticia (org.). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política.* Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012, p. 33-70.

______ et al. *Atlas da política externa brasileira.* Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014. 135 p.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a. 669 p.

______. *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2010b. 124 p.

Motta Veiga, Pedro da Motta. "Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making". In Jank, Marcos Sawaya e Silber, Simão Davi (orgs.). *Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais*. São Paulo: Editora Singular, 2007, p. 71-162.

______ e Rios, Sandra P. "O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites". *Política Externa*, v. 20, n. 2, p. 73-94, set./out./nov., 2002.

______ e ______. *Os investimentos brasileiros no exterior: características, motivações e agenda de políticas*. 2014. 35 p. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=765&catid=4. Acesso em: 05 mar. 2015.

Moura, Gerson. *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Contexto, 1990. 79 p.

______. *Relações exteriores do Brasil, 1939-1945: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG, 2012. 277 p.

Muñoz, Alfredo Sánchez. "El nuevo mapa político y económico de América Latina: Alianza Pacífico versus UNASUR". *Estudios Geográficos*, [s. l.], v. 73, n. 273, p. 703-19, 2012.

Musacchio, Aldo e Lazzarini, Sérgio. *Reinventando o capitalismo de estado: o leviatã nos negócios - Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015. 402 p.

Nabuco, Joaquim. *Balmaceda*. 4. ed. São Paulo: Cosac Naify, 2008. 272 p.

Nafalski, G. N. *Unasul: uma perspectiva de integração política sul-americana*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2011. 133 p.

Nery, Tiago. *A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990*. São Paulo: Editora Caros Amigos, 2011. 186 p.

Neumann, Denise. "Indústria quer usar Paraguai contra a China". *Valor Econômico*, São Paulo, 25 fev. 2014. Disponível em: http://nfe.valor.com.br/

brasil/3442388/industria-quer-usar-paraguai-contra-china. Acesso em: 25 fev. 2014.

Nobre, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 204 p.

______. "A revolta conservadora". *Piauí*, São Paulo, SP, n. 147, p. 24-7, dez. 2018.

Observatório Político Sul-Americano. "Fragmentação ou diversidade?" *Boletim OPSA*, n. 3, p. 2-6, jul./set. 2012. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15:boletim-opsa. Acesso em: 10 maio 2013.

______. "A política à frente da economia". *Boletim OPSA*, n. 2, p. 2-3, abr./jun. 2014. Disponível em: http://www.opsa.com.br/images/pdf/boletim/Boletim_OPSA_n_2_2014.pdf. Acesso em: 10 jan. 2015.

Olmos, Marli. "Frigoríficos brasileiros 'turbinam' o avanço da carne bovina uruguaia". *Valor Econômico*, São Paulo, 15 dez. 2014. Disponível em: http://www.valor.com.br/agro/3822348/frigorificos-brasileiros-turbinam-o-avanco-da-carne-bovina-uruguaia. Acesso em: 15 dez. 2014.

Oliveira, Amâncio Jorge e Onuki, Janina. "Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil". *Revista Política Hoje*, Recife, v. 19, n. 1, p. 144-85, 2010.

Oliveira, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003, p. 25-119.

______. "Hegemonia às avessas". In ______ et al. (org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 21-7.

Padula, Raphael. "Uma concepção de integração regional, papel da infraestrutura e ocupação dos espaços". In Costa, D. *América do Sul: integração e infraestrutura*. 2. ed. Rio de Janeiro: Capax Dei Editora, 2011a, p. 209-300.

______. "As visões dominantes sobre integração regional". In Costa, Darc. *América do Sul: integração e infraestrutura*. 2. ed. Rio de Janeiro: Capax Dei Editora, 2011b, p. 143-208.

Parisot, James. "American power, East Asian regionalism and emerging powers: *in* or *against* empire?" *Third World Quaterly*, London, v. 34, n. 7, p. 1159-74, 2013.

Park, Susan. "Socialisation and the liberal order". *International Politics*, London, v. 51, p. 334-49, 2014.

Parkinson, João Carlos. Entrevista concedida a Tiago Nery. Brasília, 11 dez. 2014.

Parola, Alexandre Guido Lopes e Lamazière, Georges. *A ordem injusta*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007. 508 p.

Paulani, Leda. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008. 150 p.

______. "Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil". In Oliveira, Francisco de et al. (org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-34.

Pecequilo, Cristina Soreanu. "A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China". *Carta Internacional*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 100-15, jul./dez. 2013.

Pedersen, Jorgen Dige. *Globalization, development and the state*. London: Palgrave Macmillan, 2008. 215 p.

Pedroso, Rodrigo. "Fiesp mostra vantagens de se levar indústrias ao Paraguai". *Valor Econômico*, São Paulo, 03 abr. 2013. Disponível em: http://nfe.valor.com.br/brasil/3070840/fiesp-mostra-vantagens-de-se-levar-industrias-ao-paraguai. Acesso em: 03 abr. 2013.

Pinheiro, Leticia. "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-35, jul./dez. 2000.

Pinheiro, Leticia. *Política externa brasileira*, 1889-2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004. 81 p.

______ e MILANI, Carlos R. S. "Conclusão". In ______ (org.). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012, p. 331-45.

______ e Lima, Maria Regina Soares de. "Uma diplomacia amadora com resultados desastrosos". In *Boletim OPSA*, n. 3, p. 4-5, jul./set. 2018. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_N2-jul-set-2018.pdf. Acesso em: 11 jan. 2019.

Pochmann, Marcio. *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012. 127 p.

Polanyi, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 349 p.

Prebisch, Raúl. "A periferia latino-americana no sistema global do capitalismo". In ______. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011, p. 635-46.

Preciado, Jaime. "América Latina no sistema-mundo: questionamentos e alianças centro-periferia". *Cadernos CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, p. 253-67, maio/ago. 2008.

Przeworski, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 330 p.

PSDB. *Uma agenda para o desenvolvimento sustentável do Brasil*. 2010. Disponível em: http://www.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/10/Programa-de--Governo-Jose-Serra.pdf. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *Diretrizes gerais do plano de governo*. 2014. Disponível em: http://divulgacand2014.tse.jus.br/divulga-cand-2014/proposta/eleicao/2014/idEleicao/143/UE/BR/candidato/280000000085/idarquivo/229?x=14060506020002800000000085. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *Programa de governo*. 2006. Disponível em: http://pt.slideshare.net/grcmoreira/programa-de-governo-alckmin-presidente-2006. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *Trabalho e progresso para todos*. 2002. Disponível em: http://www.psdb.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/2541016.pdf. Acesso em: 01 set. 2014.

PT. *Lula de novo com a força do povo*. 2006. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *Lula, presidente: uma revolução democrática no Brasil*. 1994. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/basesdoprogramadegov.pdf. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *Mais mudanças, mais futuro*. 2014. Disponível em: https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *Para o Brasil seguir mudando*. 2010. Disponível em: http://peppercomm.3cdn.net/b4b6758afd3f54fc45_eam6iis9n.pdf. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *Um Brasil para todos*. 2002. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf. Acesso em: 01 set. 2014.

______. *União do povo: muda, Brasil*. 1998. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/uniaodopovomudabrasil.pdf. Acesso em: 01 set. 2014.

Putnam, Robert D. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organization*, 1988, v. 42, n. 3, p. 427-60.

Randall, Vicky. "Using and abusing the concept of the Third World: geopolitics and the comparative political study of development and underdevelopment". *Third World Quaterly*, Londres, v. 25, n. 1, p. 41-53, 2004.

Ribeiro, Darcy. *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 476 p.

Rocha Valencia, Alberto e Morales Ruvalcaba, Daniel E. "Desafíos en la construcción de la Unión de Naciones de Suramérica". In Gadelha, Regina Maria A. F. (org.). *Mercosul a Unasul – avanços do processo de integração*. São Paulo: EDUC, 2013, p. 69-117.

Rodriguez, Isabel. "Nuevas configuraciones económicas en el Asia – Pacífico y sus consecuencias para América Latina: desde el APEC a la Alianza del Pacífico". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 553-80, 2014.

Rodrik, Dani. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton & Company Inc., 2011. 346 p.

Rodrik, Dani. "As confusas defesas de acordos comerciais". *Valor Econômico*, São Paulo, 15 jun. 2015. Disponível em: http://www.valor.com.br/opiniao/4093502/confusas-defesas-de-acordos-comerciais. Acesso em: 20 jun. 2015.

Rosar, Soraya. Entrevista concedida a Tiago Nery. Brasília, 18 Jun. 2015.

Ruggie, John Gerard. "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order". *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

Russel, Roberto e Tokatlian, Juan Gabriel. "From antagonistic autonomy to relational autonomy: a theoretical reflection from the southern cone". *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 1, p. 1-24, 2003.

Sader, Emir. "Dialética da hegemonia pós-neoliberal". *Margem Esquerda*, São Paulo, n. 23, p. 100-06, out. 2014.

Santos, Luís Cláudio Villafañe G. "A América do Sul no discurso diplomático brasileiro". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 185-204, jul./dez. 2005.

Santos, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007. 174 p.

Santos, Wanderley Guilherme. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

Saraiva, Miriam Gomes. "Integração regional na América do Sul: processos em aberto". *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 7, p. 1-16, jul. 2010. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=13. Acesso em: 30 jan. 2015.

Saraiva, José Flávio Sombra. "Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 9-41, jan./jun. 2014.

Sarti, Ingrid. "A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana". In Cerqueira-Filho, Gisálio. (org.). *Sulamérica: comunidade imaginada, emancipação e integração*. Niterói: Ed. UFF, 2011, p. 177-191.

Serbin, Andrés. "A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é uma alternativa?" *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 4-16, dez. 2009.

______. "Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul". *Lua Nova*, São Paulo, v. 90, p. 297-327, 2013.

______. "Unasur frente a las crisis regionales: multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales". In Vadell, Javier A. e Campos, Taiane Las Casas (org.).

Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2011, p. 326-51.

Schneider, Ben Ross. "Big business in Brazil: leveraging natural endowments and state support for international expansion". In Brainard, Lael e Martinez-Diaz, Leonardo (org.). *Brazil as an economic power? Understanding Brazil´s changing role in the global economy*. Washington: Brookings Institution Press, 2009, p. 159-85.

______. *Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor and the challenges of equitable development*. Nova York: Cambridge University Press, 2013. 237 p.

Severo, Luciano Wexell. *Integração da América do Sul: mecanismos regionais de financiamento*. (Dissertação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Silva, Fabricio Pereira. *Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011. 283 p.

Simas, Fernando. Entrevista concedida a Tiago Nery. Quito, 16 out. 2014.

Simões, Antonio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2010. 116 p.

Singer, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 276 p.

______. "(A falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista". In Singer, André e Loureiro, Isabel (ed.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016, p. 21-54.

______. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 389 p.

Solanas, Facundo. "Mercosur, Unasur y después... ¿Convergencia o competencia?" *Studia Politicae*, n. 23, p. 11-29, 2011.

Sorj, Bernardo e Fausto, Sérgio. "O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas". *Política Externa*, v. 20, n. 2, p. 11-22, set./out./nov., 2011.

Sosa, Alberto J. "¿Mercosur frente a la Unasur?" In Gadelha, Regina Maria A. F. (org.). *Mercosul a Unasul – avanços do processo de integração*. São Paulo: EDUC, 2013, p. 119-49.

Souza, Amaury. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 191 p.

Souza, Angelita Matos. "Crítica à noção de subimperialismo". *Revista Crítica Marxista*, Campinas, v. 36, p. 143-51, 2013.

Spektor, Matias. *El regionalismo de Brasil*. [s.l.]: Plataforma Democrática, 2011. 18 p. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_16_2011_Espanhol.pdf. Acesso em: 10 jan. 2015.

Spykman, Nicholas J. *America´s strategy in world politics: The United States and the balance of power*. Nova York: Harcourt, Brace and Company, 1942. 500 p.

Stephen, Matthew D. "Rising powers, global capitalism and liberal global governance: a historical materialist account of the BRICs challenge". *European Journal of International Relations*, Berlin, 2014. Disponível em: http://ejt.sagepub.com/content/early/2014/05/21/1354066114523655.abstract. Acesso em: 31 mai. 2014.

Subacchi, Paola. "New power centres and new power brokers: are they shaping a new economic order?" *International Affairs*, v. 84, n. 3, p. 485-98, 2008.

Tchekhov, Anton. *O assassinato e outras histórias*. 3. ed. São Paulo: Cosac Naify, 2011. 280 p.

Terhalle, Maximilian. "Reciprocal socialization: rising powers and the West". *International Studies Perspectives*, v. 12, n. 4, p. 341-61, 2011.

Tilly, Charles. *Coerção, capital e estados europeus: 990-1992*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996. 360 p.

Tussie, Diana. "Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional". *Lua Nova*, São Paulo, v. 90, p. 243-70, 2013.

Ugá, Vivian Dominguez. *A questão social como pobreza: crítica à conceituação neoliberal*. (Tese). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Unasul. *Memoria de Unasur*. Período Junio 2012 – Julio 2014. Quito, 2014. 128 p.

______. *Tratado constitutivo da União de Nações Sul-americanas*. Brasília: [s.n.], 2008. 15 p. Disponível em: http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb[158]ling[1]anx[402].pdf. Acesso em: 30 jan. 2015.

Vieira, Marco Antonio e Alden, Chris. "Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): cooperação Sul-Sul e o paradoxo da liderança regional". In Hirst, Mônica et al. (org.). *Vozes do Sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia*. São Paulo: Hucitec, 2012, p. 60-89.

Vigevani, Tullo e Cepaluni, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2011. 226 p.

______ e Ramanzini Júnior, Haroldo. A ideia de multilateralismo na perspectiva do Brasil. In: Bresser-Pereira, L. C. (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 117-29.

______. "Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, abr./jun. 2014.

Vilosio, Laura. "Mercosur y Unasur: posturas de la Argentina frente a ambos procesos – sólo un ejemplo". *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 63-76, jan./abr. 2010.

Visentini, Paulo. *A projeção internacional do Brasil, 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 224 p.

Wallerstein, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. 143 p.

Waltz, Kenneth. *Theory of international politics*. Long Grove: Waveland Press, 1979. 251 p.

______. "International politics is not foreign policy". *Security Studies*, 1996, v. 6, n. 1, p. 54-57.

______. *O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 331 p.

Weber, Max. *História geral da economia*. São Paulo: Centauro, 2006. 336 p.

Weyland, Kurt et al. (ed.). *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*. NewYork: Cambridge University Press, 2010. 216 p.

Williamson, John. "Nossa agenda e o Consenso de Washington". ______ e Kuczynski, Pedro-Pablo (orgs). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 283-91.

Wolf, Martin. "O futuro da política comercial global". *Valor Econômico*, São Paulo, 13 maio 2015. Disponível em: http://www.valor.com.br/opiniao/4047298/o--futuro-da-politica-comercial-global. Acesso em: 20 maio 2015.

Sobre o autor

Tiago Nery é doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ (2015) e mestre pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio (2004). Desde 2011, é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), carreira do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, atua como assessor internacional do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas (INI), da Fiocruz. Entre suas áreas de pesquisa, destacam-se política externa brasileira, economia política internacional e América Latina contemporânea. É autor de artigos em periódicos acadêmicos, de capítulos de livro e da obra *A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990* (São Paulo: Editora Caros Amigos, 2011). E-mail: tiagonnery@gmail.com